



Dra. Marta Susana Juliá
Directora



LA DISPUTA POR LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA AMBIENTAL EN ARGENTINA (2016-2017)

GRUPO DE INVESTIGACIÓN
EN DERECHO
Y POLÍTICA AMBIENTAL
(CIJS-ISEA)

**ACTORES Y
ESTRATEGIAS
PARA LA EJECUCIÓN
EN EL TERRITORIO**

María Eugenia Perez Cubero
María Laura Foradori
Coordinadoras Académicas



CIENCIA, DERECHO Y SOCIEDAD

Publicación de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad Nacional de Córdoba

**LA DISPUTA POR LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA
AMBIENTAL EN ARGENTINA: ACTORES Y ESTRATEGIAS
PARA LA EJECUCIÓN EN EL TERRITORIO (2016-2017)**

**THE DISPUTE OVER THE ENVIRONMENTAL POLITICAL
CONSTRUCTION IN ARGENTINA: ACTORS AND
STRATEGIES FOR THE EXECUTION IN THE TERRITORY
(2016-2017)**

Grupo de Investigación en Derecho y Política Ambiental

Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho
de la Universidad Nacional de Córdoba. (CIJS-CONICET- UNC)

DRA. MARTA SUSANA JULIÁ
DIRECTORA

**LA DISPUTA POR LA
CONSTRUCCIÓN POLÍTICA
AMBIENTAL EN ARGENTINA:
ACTORES Y ESTRATEGIAS PARA
LA EJECUCIÓN EN EL
TERRITORIO (2016-2017)**

**GRUPO DE INVESTIGACIÓN EN DERECHOY POLÍTICA AMBIENTAL
(CIJS-ISEA)**

**MARÍA EUGENIA PEREZ CUBERO – MARÍA LAURA FORADORI
COORDINADORAS ACADÉMICAS**

AUTORES

**AGUSTÍN ROTH – ALEJANDRO O. VERA – ANGÉLICA GOIS MORALES
CARLOTA REYNA – CAROLINA LÓPEZ FLORES – CLARA MARTINEZ PAVAN
FEDERICO STRAUSS – FIORELA FRANCHINO –GUADALUPE DEL VALLE OLMOS
MARÍA ELENA MARTÍNEZ ESPECHE – MARÍA EMILIA CONI CEBALLOS
MARÍA EUGENIA PEREZ CUBERO – MARÍA FLORENCIA SANTIAGO
MARÍA LAURA FORADORI – MARÍA LUZ ZANVETTOR –MARÍA ROCÍO LOZA SERRA
MARÍA VICTORIA SIBILLA –MARTA SUSANA JULIÁ - MICAELA PAIS
MILENA PESCI – NATALIA C. CONFORTI – SILVIA B. BLARASIN
VALERIA BIZARRO – VIRGINIA CORRADI**

CÓRDOBA

2019

La disputa por la construcción política ambiental en Argentina: actores y estrategias para la ejecución en el trabajo: 2016-2017 / Agustín Roth ... [et al.]; coordinación general de María Eugenia Pérez Cubero; María Laura Fodadori; dirigido por Marta Susana Juliá. - 1a ed. - Río Ceballos: Grupo Editor Séptimo, 2019.
308 p. ; 16 x 22 cm.

ISBN 978-987-20946-1-4

1. Ambientalismo. 2. Política Ambiental. 3. Medio Ambiente. I. Roth, Agustín II. Pérez Cubero, María Eugenia, coord. III. Fodadori, María Laura, coord. IV. Juliá, Marta Susana, dir.
CDD 577

CIENCIA, DERECHO Y SOCIEDAD no se hace responsable de las manifestaciones, ideologías u opiniones expresadas en el contenido de la obra, las cuales son responsabilidad exclusiva de su autor.

© 2019. CIENCIA, DERECHO Y SOCIEDAD
Publicación de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad Nacional de Córdoba

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en Argentina
Printed in Argentina

La reproducción de este libro, ya sea total o parcial, en forma idéntica o con modificaciones, escrita a máquina por el sistema Multigraph, mimeógrafo, impreso, etc., que no fuera autorizada por esta Editorial, es violatoria de derechos reservados. Toda utilización debe ser solicitada con anterioridad.

Derechos reservados.

**FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA**

AUTORIDADES

DECANO:

DR. GUILLERMO BARRERA BUTELER

VICE-DECANO:

DR. EDGARDO GARCÍA CHIPLE

Secretario Académico:

Dr. Alejandro Freytes

Pro Secretaria Académica:

Mgter. María Ruíz Juri

Secretario de Posgrado:

Dr. Edgardo Garcia Chiple

Pro-Secretaria de Posgrado:

Dra. Susana Borgarello.

Secretaría Legal y Técnica:

Dr. Victorino F. Solá

Secretaría Administrativa:

Ab. Ricardo Daniel Erezian

Secretaría Asuntos Estudiantiles:

Ab. Diego Agudo Solis

Pro-Secretario Asuntos Estudiantiles:

Ab. Antonio Koguc Batuszko

Ab. Ricardo Daniel Erezian

Secretaria de Ciencia y Técnica:

Dra. Amalia Uriondo de Martinoli

Secretaría Extensión y Relaciones Internacionales:

Dr. Jorge E. Barbará

Pro-Secretaria de Relaciones Internacionales:

Ab. Laura Alejandra Calderón

Pro-Secretario de Extensión:

Ab. Pablo Cesar Mina Guzmán

Secretario de Graduados:

Dr. Maximiliano Raijman

Pro-Secretario de Graduados:

Dr. Diego Peretti Ávila

CIENCIA, DERECHO Y SOCIEDAD

Publicación de la Facultad de Derecho
Universidad Nacional de Córdoba

AUTORIDADES DE LA EDITORIAL

Consejo Editor

Dra. Marcela Aspell - UNC / Conicet
Dra. Martha Diaz de Landa - UNC
Dra. Adriana Dreyzin de Klor - UNC
Dra. María Eugenia Gómez del Río - UNC
Dra. M. Consuelo Parmigiani de Barbará - UNC
Dra. Aida Tarditti - UNC

Comité Académico Asesor

Dr. Ernesto Abril
Dr. Julio Isidro Altamira Gigena
Dr. Raúl Altamira Gigena
Dr. Juan Manuel Aparicio
Dr. Eduardo Arroyo
Dr. Jorge Barbará
Dr. Guillermo Barrera Buteler
Dra. María Inés Bergoglio
Dr. José Ignacio Cafferata
Dr. Ricardo Caracciolo
Dr. Manuel Cornet
Dra. Zlata Drnas de Clément
Dr. Eduardo Ignacio Fanzolato
Dr. Edgardo García Chiple
Dr. Sergio Guestrin
Dr. Ricardo Haro
Dr. Antonio María Hernández
Dr. Francisco Junyent Bas
Dr. Carlos Lascano
Dr. Carlos Lista
Dr. José Fernando Márquez
Dra. María Cristina Mercado de Salas
Dra. Alicia Morales Lamberti

Dr. Miguél Ángel Ortiz Pellegrini

Dr. Juan Carlos Palmero

Dr. Gabriel Pérez Barberá

Dr. Daniel Pizarro

Dr. Ernesto Rey Caro

Dr. Efraín Hugo Richard

Dr. Horacio Roitman

Dr. José Ignacio Romero

Dra. Amalia Uriondo de Martinoli

Dr. Ramón Pedro Yanzi Ferreira

Dr. Alberto Zarza Mensaque

Dr. Jorge Horario Zinny

Comité Académico Asesor Externo

Dr. Ricardo Alonso García - Universidad Complutense de Madrid (España)

Dr. Manlio Bellomo – Universidad de Catania (Italia)

Dr. Diego Benavidez Santos - Universidad de Costa Rica

Dra. María da Gloria Bonelli - Universidad Federal de San Carlos (Brasil)

Dr. Jordi Ferrer Beltrán - Universidad de Gerona (España)

Dr. José Carlos Fernández Rozas - Universidad Complutense de Madrid (España)

Dr. Juan Carlos Gorlier – Center for Latin and Caribbean Studies (EEUU)

Dra. Aída Kemelmajer de Carlucci – Universidad Nacional de Cuyo

Dra. Marta Lorente - Universidad Autónoma de Madrid (España)

Dra. Hilda Marchiori - Facultad de Psicología, UNC

Dr. Clemente Navarro Yáñez - Universidad Pablo de Olavide de Sevilla (España)

Dr. Dante Negro - OEA

Dr. Joan Pagès i Galtés - Universidad de Tarragona (España)

Dr. Leonel Pereznieta Castro - Universidad Nacional Autónoma (México)

Dr. Pasquale Pistone - Universidad de Salerno (Italia)

Dra. Carmen Plaza Martín - Universidad de Castilla La Mancha (España)

Dr. Carles Ramió Matas - Universidad Pompeu Fabra (España)

Dr. Clauss Roxin – Universidad de Múnich (Alemania)

Dr. Francisco Fernández Segado – Universidad Complutense de Madrid (España)

Dr. Ernesto Garzón Valdés – Universidad de Maguncia (Alemania)

Director Ejecutivo

Dr. Rodolfo Salassa Boix – UNC / Conicet

Secretario Administrativo

Ab. Ricardo Daniel Erezian

Agradecemos la participación de todos los autores en el proyecto de investigación y en la elaboración del presente trabajo.

Al Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales que nos alberga como grupo y constituye el sostén de los equipos de investigación.

A la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba que avala nuestro trabajo y a la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UNC que subsidió el proyecto que dio lugar a la presente publicación.

Y, especialmente, al Ministerio de Servicios Públicos que nos apoyó económicamente para la impresión del libro.

Dra. Marta Susana Juliá
Directora del Equipo

INDICE

PRÓLOGO	■ 15
CAPÍTULO I	■ 17
LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES. SU EXPRESIÓN EN ARGENTINA <i>Dra. Marta Susana Juliá</i>	
CAPÍTULO II	■ 51
LOS ACTORES COMO PUNTO DE PARTIDA <i>Dra. Marta Susana Juliá</i>	
CAPÍTULO III	■ 77
EL PODER EJECUTIVO NACIONAL Y LA DISPUTA POR LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN ARGENTINA <i>Coordinadora: Carolina López Flores</i>	
CAPÍTULO IV	■ 105
LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES: NACIÓN Y PROVINCIA DE CÓRDOBA <i>Coordinadoras: María Rocío Loza Serra y Silvia Blarasin</i>	

CAPÍTULO V ■ 149

LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DESDE EL PODER JUDICIAL

Coordinadoras: María Florencia Santiago y María Luz Zanvettor

CAPÍTULO VI ■ 197

LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN AMBIENTAL EN ARGENTINA: UN RECORRIDO POR SU MARCO TEÓRICO, INSTITUCIONAL Y PRINCIPALES ACTORES

Coordinadoras: María Laura Foradori y Angélica Gois Morales

CAPÍTULO VII ■ 227

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL EN ARGENTINA: SU REGULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN INSTITUCIONAL

Coordinador: Alejandro O. Vera

CAPÍTULO VIII ■ 263

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES: UN ABORDAJE DESDE DIFERENTES PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Coordinadoras: María Eugenia Perez Cubero y Natalia Conforti

PRÓLOGO

Esta obra es parte de la prolífica agenda de trabajo del Grupo de investigación en Derecho y Política Ambiental (CIJS_ISEA), dirigido por Marta Juliá. Es parte de una secuencia de publicaciones que se inicia con un mapeo y sistematización de la institucionalidad ambiental argentina (Julia, Del Campo, Foa Torres, 2009). Luego, continua con el estudio de los procesos de formulación normativa de ciertas políticas claves de la agenda ambiental de nuestro país (Julia et la, 2013) y se concentra en el análisis de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental sancionadas entre el 2002 y el 2015 (Julia et la, 2016).

En este marco, este libro se plantea como objetivo el análisis de la construcción de la política ambiental en Argentina, y en particular en la provincia de Córdoba, focalizando en los principales actores y espacios institucionales que participan y en los cuales se desarrollan estos procesos de construcción. El libro consta de 8 capítulos. Los dos primeros, presentan el marco teórico general y los principales conceptos que atraviesan y sobre los cuales se construye la obra. Los siguientes tres capítulos analizan los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, en cuanto espacios institucionales en los cuales se desarrolla la política ambiental y también como actores centrales de dichos procesos. Los restantes tres capítulos abordan tres ejes temáticos transversales claves a los diferentes procesos de construcción de las políticas ambientales, tales como la participación ciudadana, el acceso a la información y la educación ambiental.

Un concepto clave de este libro es la noción de construcción de la política ambiental. De esta manera, las autoras distinguen el proceso de diseño de la política pública, que consiste en la definición de los objetivos y de los instrumentos y medidas para alcanzarlos, del proceso de construcción de la política que implica considerar la multiplicidad de factores, actores y situaciones que afectan el desarrollo de una política específica desde su

formulación hasta su aplicación. Esta diferenciación que realizan los autores, de alguna manera, resuena con la distinción que se realiza en la literatura de habla inglesa entre “policy” y “politics”. En tanto que “policy” hace referencia a un plan, medida o curso de acción en relación a un tema, y los análisis de “policy” focalizan en los aspectos más bien técnicos de dicha medida o acción, los análisis de “politics” nos permiten explorar los diversos factores, escenarios y actores que intervienen e inciden en la distribución y ejercicio del poder en relación a un tema determinado. En este sentido, este libro representa un aporte desde una mirada jurídico-institucional, para el análisis de la “politics” de la política ambiental de nuestro país, y de Córdoba en particular.

La conceptualización del rol del derecho en la construcción de la política ambiental es, también, un elemento a destacar en esta obra. En distintos capítulos del libro, se describe y analiza el rol instrumental que cumple lo jurídico en el proceso de construcción e implementación de las políticas, pero también se rescata su rol constitutivo. Así, el derecho no solo expresa intereses y valores de los distintos actores, sino que también los constituye. De la misma manera, el libro pone de manifiesto, en particular en sus últimos capítulos, como el derecho afecta el nivel de acceso y la capacidad de participación que tienen los distintos actores en los procesos de construcción de la política ambiental.

Para concluir, este libro pone de manifiesto la riqueza, y potencialidad, de una agenda de investigación que concibe y aborda la dimensión jurídica e institucional de la política ambiental no en forma aislada, sino a partir de los actores y en relación con los diferentes aspectos (políticos, sociales, económicos, culturales, éticos, etc.) que conforman la agenda ambiental. Esta obra nos invita a seguir profundizando en esa dirección.

Daniel Ryan

Referencias:

Juliá M. S., Del Campo M. C. y Foa Torres J. G., (2009). La institucionalización Ambiental en Argentina. Lerner, Córdoba.

Juliá, M. S., Del Campo, M. C. y Foa Torres, J. G., (2013). Formulación de políticas públicas ambientales. El caso de Aguas, Bosque Nativo y Residuos Peligrosos, Lerner, Córdoba.

Juliá, M. S. et al., (2016) Los presupuestos mínimos y el nuevo orden jurídico ambiental en Argentina: Conflictos, debates y disputas en el campo político jurídico (2014 - 2015), Advocatus, Córdoba.

CAPÍTULO

I

**LA CONSTRUCCIÓN
DE LAS POLÍTICAS
AMBIENTALES.**

**SU EXPRESIÓN EN
ARGENTINA**

Dra. Marta Susana Juliá ⁽¹⁾

RESUMEN

En el presente capítulo tomamos en cuenta los referentes teóricos que nos ayuden a comprender desde diferentes perspectivas, las políticas públicas, los ciclos en que se han desarrollado, para desentrañar las modalidades en que se construye la política considerando que es un elemento central en nuestro análisis.

La propuesta es una aproximación ordenada a los principales conceptos involucrados, las diferentes perspectivas de análisis desde las diferentes disciplinas que se ocupan y que nos conduce al estudio de las políticas públicas, las formas en que se definen y estudian, las generalidades y los alcances que tienen, ubicarlas y describir como observarlas en el campo ambiental.

En un segundo aspecto, como un análisis complementario imprescindible para describir de manera integral y dinámica el proceso que desarrollan las políticas, considerar en el análisis las diferentes etapas o el denominado ciclo de las políticas y establecer las diferencias entre la formulación y el diseño con la construcción de las políticas públicas.

En tercer término, ubicar los diferentes aspectos teóricos, de manera general, considerados en el trabajo para el estudio de la construcción de la política ambiental y como analizarlo en el campo político, jurídico e institucional ambiental en su expresión en Argentina.

PALABRAS CLAVES: Construcción de política, política ambiental.

ABSTRACT:

In this chapter we take into account the theoretical references that help us to understand from different perspectives, public policies, the cycles in which they have been developed, to unravel the modalities in which the policy is constructed considering that it is a central element in our analysis.

The proposal is an ordered approach to the main concepts involved, the different perspectives of analysis from the different disciplines that are involved and that leads us to the study of public policies, the ways in which they are defined and studied, the generalities and the scope that they have, locate them and describe

¹ Abogada. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales egresada de la Universidad Nacional de Córdoba. Directora del grupo de investigación. Profesora Titular por concurso de Medio Ambiente y Legislación de los recursos naturales de la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis. Directora del Instituto de Derecho Ambiental de la Universidad Católica de Córdoba.

how to observe them in the environmental field.

In a second aspect, as an essential complementary analysis to describe in an integral and dynamic way the process developed by the policies, consider in the analysis the different stages or the so-called policy cycle and establish the differences between formulation and design with the construction of public policies.

Thirdly, to locate the different theoretical aspects, in a general way, considered in the work for the study of the construction of the environmental policy and how to analyze it in the political, juridical and institutional environmental field in its expression in Argentina.

KEY WORDS: policy construction, environmental policy.

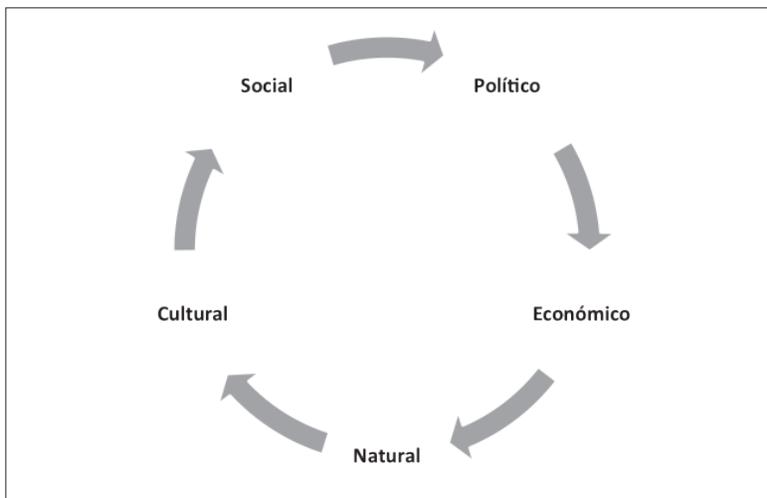
I. Introducción

En el proyecto que desarrolló nuestro equipo de investigación nos planteamos como objetivo general analizar la construcción de la política ambiental en Argentina, los principales debates y disputas en el campo jurídico-político, profundizando en la identificación de los actores y las estrategias utilizadas para la ejecución en el territorio de las políticas existentes y que se implementarán en la gestión gubernamental 2015-2019.

La descripción del campo ambiental no ha sido precisada totalmente por los autores que trabajan en el tema. Los problemas ambientales, la complejidad, las gestiones gubernamentales, las agendas que se configuran van delimitando la existencia de un campo propiamente ambiental que se distingue, pero a su vez, se vincula con otros campos, sobre los que impacta y a su vez lo condicionan.

Las diferentes agendas sea la pública, la gubernamental y la política tienen su propia expresión en el campo ambiental requiriendo su conocimiento en los aspectos que las conforman, las modifican o se mantienen como prioridades a través del tiempo y describiendo las problemáticas a las que pretenden dar respuestas y las prioridades que establecen.

En lo que respecta a las políticas, las apreciaciones sobre el campo ambiental coincidimos en que “aunque el campo de la política ambiental en Argentina es todavía un ámbito en construcción, no podría decirse que la multiplicación de los conflictos ambientales siga una dinámica al margen de las instituciones. [A lo que agrega que] en las últimas décadas el campo de las políticas ambientales ha sido un ámbito subsidiario en el conjunto de las políticas públicas” (Merlinsky, 2013:19).



EL CAMPO AMBIENTAL. Componentes o dimensiones

Entre los objetivos específicos del trabajo de investigación nos propusimos, entre otros, analizar la construcción de la política ambiental actual en Argentina, en su dimensión jurídico-institucional, para su reconstrucción desde los temas definidos como prioritarios y las principales disputas y también describir la política ambiental a partir de su expresión en diferentes temáticas en el campo político, jurídico e institucional ambiental en nuestro país.

Para dar cumplimiento a los distintos objetivos y a poco de profundizar en esta temática se hace necesario contar con referentes teóricos adecuados que nos ayuden a comprender desde diferentes perspectivas, las políticas públicas, los ciclos en que se han desarrollado, para desentrañar las modalidades en que se construye la política considerando que es un elemento central en nuestro análisis.

En el presente capítulo vamos a realizar una primera aproximación que nos conduce al estudio de las políticas públicas, las formas en que se definen y estudian, las generalidades y los alcances que tienen, ubicarlas y describir como observarlas en el campo ambiental.

En un segundo aspecto, como un análisis complementario imprescindible para describir de manera integral y dinámica el proceso que desarrollan las políticas, considerar en el análisis las diferentes etapas o el denominado ciclo de las políticas y establecer las diferencias entre la formulación y el diseño con la construcción de las políticas públicas.

En tercer término, ubicar los diferentes aspectos teóricos, de manera general, considerados en el trabajo para el estudio de la construcción de la política ambiental y como analizarlo en el campo político, jurídico e institucional ambiental en su expresión en Argentina.

II. El estudio de las políticas públicas, generalidades y alcances

Aproximarse a la problemática en torno al estudio y análisis de las políticas públicas presenta un conjunto de desarrollos teóricos de relevancia que informan y profundizan en el tema. Entre las afirmaciones que nos sirven de punto de partida para nuestro trabajo encontramos que “Ninguna disciplina ha aceptado (hasta ahora) que cuenta con todas las respuestas a las preguntas que se plantean en el análisis de las políticas, aunque la ciencia económica y política puede competir en programas de investigación. En este aspecto ante la existencia de diversos programas se buscan mejores soluciones para anticipar la emergencia de problemas, definirlos, etc.” (Merino y Cejudo, 2010:12).

Lo interesante es, que además de lo anteriormente mencionado, existen múltiples visiones y perspectivas desde la cuales se estudian las políticas en general, las políticas públicas y sus principales etapas, los aspectos y la conformación de las mismas. Cuando tratamos de seleccionar una perspectiva que nos aproxime al análisis que queremos realizar de las políticas ambientales es muy difícil elegir una de ellas ya que todas y cada una aporta un aspecto relevante para su estudio.

En la búsqueda de perspectivas de análisis que agreguen nuevas miradas a la profundización en las políticas, en nuestro caso de las ambientales, encontramos estudios interesantes que consideran observar la construcción de la política, que para nuestra línea de trabajo también constituye una estrategia innovadora en el abordaje de los problemas ambientales.

La elección de formas de aproximación a las políticas, de metodologías adecuadas, tanto en la formulación normativa de las políticas como en su proceso de implementación por parte del Estado hasta su expresión en el territorio, nos presenta múltiples espacios y actores que intervienen e influyen en la construcción de la política, que es el tema que nos interesa trabajar.

Al indagar en estudios que consideren estrategias vinculadas a la construcción de las políticas en general nos encontramos con escasa información y desarrollo teórico, en ese marco es que se explica que “Muchas razones, históricas y teóricas, explican el descuido y hasta olvido de la hechura de las políticas. Para limitarnos al ámbito intelectual, la razón principal es la orientación que tomó la ciencia (sociología) política, junto con la administración pública, y que terminó por volverse dominante. En la perspectiva de la ciencia política estándar el proceso de gobierno y, más singularmente, el proceso de decisión y puesta en práctica de las políticas no ocuparon nunca centralidad alguna. [...] Hoy, en contraste, parece que la decisión de las políticas comienza a colocarse en el centro de la teoría política y administrativa.” (Aguilera Villanueva, 1993, p. 14-19).

La preocupación actual de comprender la decisión de las políticas y las respuestas que da la teoría política y administrativa se expresa en distintas perspectivas de análisis que los autores profundizan en una multiplicidad de problemáticas. Todas y cada una aportan en construir las políticas, es por lo que nos interesa indagar y ampliar las visiones hacia los temas ambientales.

dio un indicio muy importante corroborar la existencia de la siguiente afirmación que indica que: “Ninguna de las entradas teóricas disponibles es desdeñable y desde este punto de vista, ninguna es necesariamente contradictoria todas aportan elementos para que el analista de políticas pueda hacer la mejor selección posible de problemas públicos” (Merino y Cejudo, 2010:17).

A partir de ello, uno puede priorizar o seleccionar un punto de partida para el análisis como hicimos con la selección del ciclo de las políticas públicas que constituyen un elemento analítico básico y desde allí iniciar un largo camino teniendo en cuenta que “en suma, las políticas públicas son, al mismo tiempo, decisiones racionales, elección de valores, estrategias discursivas, entramados legales, productos institucionalizados, razones políticas y un largo etcétera” (Merino y Cejudo, 2010:23). Todas ellas representan perspectivas con su especial producción y teorías propias.

En la tarea de comprensión del ciclo de políticas públicas en materia ambiental, primero avanzamos en la sistematización de la información institucional (Juliá, Del Campo, Foa Torres, 2009), lo que nos permitió observar los principales aspectos y tendencias en la temática, luego, trabajamos en la formulación de las políticas ambientales, el material normativo en que se ha plasmado en cada nivel gubernamental las políticas ambientales en la temáticas de agua, bosque nativo y residuos peligrosos (Juliá, del campo y Foa Torres 2013). Luego observamos las leyes de presupuestos mínimos como la expresión de las políticas ambientales en Argentina (Juliá, 2015).

Todo ello nos llevó a poco de profundizar en el ciclo de las políticas públicas y tratar de desentrañar los principales aspectos a tener en cuenta nos encontramos con una multiplicidad de factores, relaciones e interacciones que es imprescindible entender y observar para poder abordar en nuestro caso las políticas ambientales.

Entre las definiciones encontramos la de políticas públicas, que nos permite comprender la multiplicidad de aspectos a tener en cuenta, por lo que “puede definirse la política pública como el sistema de cursos de acción-generalmente administrativos- de los gobiernos y parlamentos enfocados hacia los temas de una agenda pública, definidos por estas entidades como susceptibles de ser regulados, normados o financiados en el marco legal vigente” (Parker Gumucio, 2015:2)

Así por ejemplo, en los análisis de las políticas públicas se hace referencia a que se entiende o que comprende su campo de estudio: “Cuando hablamos, por tanto, de “política pública”, nos estamos refiriendo a “procesos”, “decisiones” “resultados”,..., pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes baremos y perspectivas evaluadoras. Estamos pues ante un panorama lleno de “poderes” en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos” (Lindblom, 1991:7).

Todo ello lo hemos percibido claramente en el proceso de elaboración e implementación de las políticas ambientales en la Argentina y el desafío es desentrañar

algunos aspectos centrales de la complejidad de esta realidad en su conformación.

Las miradas sobre las políticas varían y hay aspectos básicos que es necesario tomar en cuenta para nuestro análisis, así: “Los acercamientos a la definición de política (policy) suelen ser de dos tipos en la literatura: descriptivos y teóricos. En la construcción de la definición descriptiva, el debate se centra en la cuestión de si la política sea sólo o primordialmente la decisión (de gobierno) o implique algo más. En la construcción teórica, las posiciones varían según la teoría politológica mayor a la que se adhiere o según las conjeturas básicas con las que se explica la ocurrencia de la política” (Aguilar Villanueva, 1993:21).

A lo que el autor agrega en el análisis que “En la definición descriptiva hay unanimidad en reconocer e incluir su aspecto institucional: se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos... Sin embargo, las diferencias de componentes y énfasis en la definición se ponen de manifiesto apenas se incorporan los aspectos políticos, administrativos, conductuales, que resultan de otras maneras de ver la política, más allá de jurisdicciones formales, reglamentos y órdenes” (Aguilar Villanueva, 1993:22).

Si bien tomamos en cuenta tanto los aspectos descriptivos como teóricos de la política e incorporamos otras dimensiones destacadas, podemos observar como al hacer foco en diferentes situaciones o manifestaciones de la política que son objeto de estudio se van a resaltar algunos aspectos por sobre otros que tienen que ver con la importancia que le adjudican cada uno de los autores a las distintas expresiones del problema.

En este sentido, en el camino que recorre el Estado cuando se propone la intervención sobre un problema, remarcamos que “las normas, los procedimientos, los programas de acción, los actores que se ven involucrados en una intervención deliberada del Estado para modificar el statu quo, con el propósito de resolver un problema público determinado; las políticas públicas (en sus distintas fases de realización) expresan así la conducta efectivamente realizada por quienes los eligen, las diseñan y las implementan (Merino, 2010:33).

A todo lo que agregamos que muchas veces quienes eligen son distintos a quienes diseñan y a quienes implementan por tanto hay diferencias en las visiones, en la implementación y en el resultado de lo planeado.

Las políticas públicas están relacionadas con diferentes variables que cada autor destaca desde las perspectivas que las enfoca y así “Cada política pública está moldeada por las instituciones, el entorno organizacional, el marco legal, las condiciones políticas y económicas y los valores sociales en juego a esta lista se agrega además el discurso (Cejudó, 2010: 93)



Fig. 1. Las políticas ambientales se ven condicionadas por múltiples aspectos.

Podemos observar que también se agrega peso en el análisis a que “Las políticas no solo están determinadas por el marco institucional, por las organizaciones que le dan cobijo, las leyes que los sustentan y los valores que les justifican. Están influidas por el discurso con los que se definen los problemas, se legitiman las discusiones, se presentan los resultados y se entienden los procesos (Cejudo, 2010:93-94).

En el análisis de una política específica no podemos dejar de observar lo que se viene planteando hasta aquí: desde la formulación de las políticas, en que marcos institucionales y organizativos se desarrollan, lo normativo, lo valorativo, la legitimidad, entre otros aspectos que se entrelazan y es imprescindible tener en cuenta en el trabajo.

Es por todo ello, que en materia de política ambiental, además de las generalidades estudiadas y desarrolladas en numerosos análisis de las políticas públicas, que son totalmente aplicables, se pueden observar particularidades que obedecen entre otros aspectos a: la complejidad de la problemática, lo reciente de su desarrollo con relación a otras políticas, las propias resistencias internas con políticas vinculadas y todos los aspectos que van observándose y le dan un perfil propio a las políticas ambientales en los distintos países.

El estudio de las políticas ambientales en el tiempo colabora a comprender la necesidad de profundizar y diversificar las variables objeto de análisis dada la extensión y complejidad del tema.

III. La agenda pública

Nos parece necesario comprender que se entiende por agenda pública desde lo terminológico para luego destacar los indicios de la existencia y los significados que se les van asignando.

El significado etimológico de agenda es: del lat. agenda 'lo que ha de hacerse', pl. n. del gerundio de agēre 'hacer'. 1. f. Libro, cuaderno o dispositivo electrónico en que se apunta, para no olvidarlo, aquello que se ha de hacer. 2. f. Relación de los temas que han de tratarse en una junta. 3. f. Relación ordenada de asuntos, compromisos o quehaceres de una persona en un período (<http://dle.rae.es/?id=14mRqHq>, 25-6-2017).

La existencia de una agenda pública o agenda política es indiscutible, en diferentes situaciones se hace referencia al conjunto de prioridades que se tienen en cuenta al considerar los problemas que afectan una sociedad, en un momento determinado, como la selección que se realiza sobre las temáticas más relevantes. Un debate que nos interesa abordar y que es recurrente en la teoría, es el de la construcción de la agenda pública y que consideran los autores relevante, por ejemplo para Merino “Basta una mirada al debate sobre la construcción de la agenda pública a los problemas que plantea el estudio del espacio público para observar que casi todas las aristas políticas del tema que nos ocupa se desenvuelven en la vida para situar intereses o visiones más o menos contrapuestas como si fuera cosa de todos y en consecuencia reclamen la intervención del Estado (Merino, 2010:42).

La agenda y la discusión sobre su construcción nos ponen en relación con el rol del Estado y las diferentes visiones acerca de las temáticas que llegan y de qué manera llegan a la agenda. Es por ello que tenemos en cuenta que “Entender cómo se definen y construyen las políticas públicas, y como se selecciona aun conjunto limitado de los mismos como elementos de las agenda pública política y gubernamental es un ejercicio obligado para la ciencia política” (Casar y Maldonado, 2010: 212).

Las diferentes preguntas a formular son, entre otras: qué temas entran en agenda, cómo llegan a insertarse, y quienes intervienen de manera activa o pasiva en su configuración son motivo de estudio por parte de diferentes autores. Entre los temas que se destacan aparece el discurso como un análisis específico en el estudio de las políticas de gran trascendencia. También forma parte de la agenda el discurso de quienes instalan los temas y así “Si aceptamos que el discurso lo guía (junto con los otros factores) las estrategias de los actos encargados de implementar la política queda claro que en la etapa los discursos a los que adhiera cada actor tendrán un efecto concreto más allá del discurso que de origen a una decisión y aquel que sirva para legitimarla (Cejudo, 2010:114).

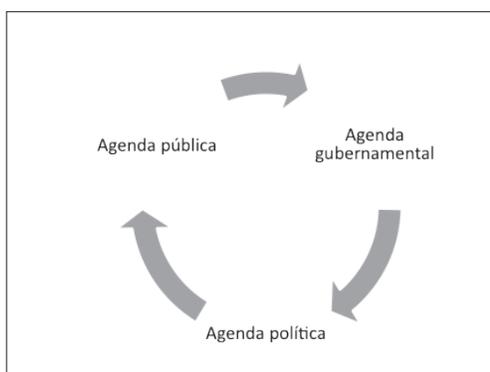
Entre los actores centrales en materia de políticas las instituciones van a conformar un ámbito de debate, de construcción de políticas, de conformación de agenda y un espacio a observar la política y las definimos considerando que “Las instituciones son las reglas, normas, creencias y organización de una sociedad que incluyen los derechos de propiedad, la aplicación de los contratos, y el imperio de la ley” (Mariscal, 2010:192).

Los aspectos conceptuales, el alcance y significado que le otorgamos en nuestro trabajo es muy importante teniendo en cuenta que “La definición de las políticas públicas delimita el repertorio de instrumentos de política pública responsables para atenderlo y que la aceptabilidad política de un asunto depende enormemente del contenido conceptual y simbólico de su caracterización como problema público” (Casar y Maldonado, 2010: 213).

La autora plantea tres tipos de agendas: agenda de los medios, agenda pública y agenda de políticas, diferenciándolas de tal manera que otra es la agenda en los procesos políticos donde distingue: la agenda pública, la agenda política y la agenda gubernamental. La agenda pública está definida por el conjunto de temas que la ciudadanía y los distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerada su atención (Casar y Maldonado, 2010: 223-227).

La definición y clasificación de las posibles agendas y sus estudios es trascendente a los efectos de sistematizar los significados y establecer los alcances que cada autor le asigna y sobre los cuales profundiza. Esto va a tener estrecha vinculación con el campo político ambiental.

En nuestro proyecto un objetivo a alcanzar lo constituye la definición de las posibles agendas (pública, gubernamental, política) en el proceso de construcción de las políticas ambientales, lo que permitiría comprender algunos aspectos de nuestros interrogantes.



Los autores realizan referencias a la conformación de las agendas, en este aspecto, un ejemplo se puede observar en el estudio de las políticas vinculadas al cambio climático, en el análisis de la incorporación de la temática, se plantea de la siguiente forma: “De este modo, el proceso de establecimiento de agenda pública

inicia con: 1) la difusión intensiva de temas concernientes a los intereses de quienes controlan la difusión informativa de los medios de comunicación y manipulan a comunicadores, líderes de opinión, encuestas y sondeos; 2) el subsecuente encuadre de imágenes y discursos que inciden en las decisiones ciudadanas y políticas a través de dos lógicas de verosimilitud para audiencias legas y lógica de verosimilitud para audiencias instruidas; 3) la influencia de los mensajes en las decisiones y acciones de las audiencias al observar su reducción a consumidores de información (Sandoval, Carreón, García, Quintero, y Bustos, 2017). El trabajo desarrollado por los autores y su visión acerca de la incorporación en la agenda nos parece muy aplicable a otros temas ambientales que son objeto de estudio. Por lo que tenemos en cuenta distintos análisis realizados y en temáticas diversas.

Otros autores destacan el rol de los medios en la agenda pública y su impacto sobre las actitudes ante la difusión y comunicación de determinados problemas, todo ello requiere la profundización de su estudio y tenerlos en cuenta a la hora de pensar en las agendas así es como los medios de comunicación parecen iniciar y terminar el proceso informativo de persuasión o disuasión de las audiencias y los grupos, es especial las personas que interactúan con el individuo, mediarán los temas, así como los contenidos y mensajes que los medios han emitido. En tal sentido, la formación de actitudes hacia la información que generan los medios de comunicación, la interpretación de las personas cercanas y la opinión de los líderes podrían explicar la construcción de una agenda pública (García, 2011).

En síntesis, en el estudio de las políticas públicas ambientales es tan relevante responder a los interrogantes de cómo llegan los temas a la agenda política, qué temas son formulados normativamente, qué instituciones intervienen en su ejecución e implementación en el territorio, así como cuál es la legitimidad con que cuenta la decisión de regular este tipo de problemas, qué discursos se ven involucrados, qué actores intervienen, cómo se entrecruzan las visiones y perspectivas, en los significados en estos procesos.

La agenda pública vinculada a temas ambientales se diseña, modifica, varía por múltiples circunstancias, hechos, políticas que se desarrollan y pueden enmarcarse en las diferentes gestiones gubernamentales y es importante estudiarlas.

Son múltiples las causas y modalidades por las cuales ingresan los temas en la agenda gubernamental, en la agenda pública o en la agenda política y todas forman parte del campo jurídico ambiental.

Por tanto, para describir el estado de situación actual, todo indica que las políticas ambientales existentes en Argentina responden a un proceso sumamente complejo en su construcción y requiere el análisis de las diferentes modalidades en que se ha ido desarrollando en los distintos escenarios políticos que se han implementado. En este sentido en cada línea desarrollada en el trabajo (poderes ejecutivo, legislativo y judicial, en educación ambiental, acceso a la información y participación ciudadana) hemos tratado de indagar e identificar las diferentes agendas, en los medios, en lo gubernamental para configurar lo político central en Argentina.

IV. El diseño, la formulación y sus diferencias con la construcción de las políticas

Hay dos conceptos que al profundizar en nuestro estudio nos enfrentamos con diferencias visibles, son: el diseño y la construcción de las políticas. La principal diferencia que establecemos entre el diseño y la construcción de las políticas es que por una parte, el diseño supone objetivos, que pretenden delinear quienes la elaboran, lo que se va a realizar a través de la política. Por otra parte, la construcción de la política incluye el azar, lo impredecible, los cambios de rumbos, el imponderable que se incorpora desde que se formula hasta que se implementa la política.

En la formulación hay un propósito y una modalidad en el hacer que se instale lo político. La formulación y el diseño sufren numerosas modificaciones por múltiples motivos que se dan en la realidad desde la estructura organizacional en que se incorporan los debates y discusiones, los agregados que permiten la implementación, el entramado legal en que se insertan y los discursos que se utilizan, en muchos casos, con variaciones de sentidos y significados del otorgado en la formulación o en el diseño inicial.

En el análisis de los diferentes modelos que realiza Roth, considera que “el primer modelo teórico, el más popular e influyente, sigue siendo sin duda el modelo clásico que divide el proceso de la política pública en diferentes etapas. Es el ciclo de política o modelo secuencial, también llamado el enfoque de los libros de textos” (Roth, 2007: 38).

Es por ello, que tomamos el ciclo de políticas como un elemento analítico básico para el estudio. A lo que se van sumando una serie de aspectos que se vinculan con las políticas públicas. Entendemos en el análisis de las políticas públicas que “está orientado a los problemas y es contextual por naturaleza, multidisciplinar en su aproximación y explícitamente descriptivo y prescriptivo en su perspectiva. En definitiva representa una variedad de formas pero comprende y resuelve temas de importancia pública” (Pérez Sánchez, 2005:71).

La tarea de desentrañar y analizar el proceso de implementación constituye un desafío de tal magnitud que nos obliga a concebirlo como dice Roth (2007) de una manera amplia, flexible y multidimensional, a lo que agregamos en la multiplicidad de contextos que inciden y afectan su desarrollo.

El concepto de implementación pensado desde el proceso de las políticas en sus distintas etapas o secuencias lógicas se conceptualiza como “la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos y de discursos (Meny, Thaning, 1995, Roth, 2009).

Asimismo, para los autores existen “numerosos conceptos para identificar esta fase de las política pública tales como poner en práctica, dirigir, ejecutar, administrar, etc. Entenderemos por implementación la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” (Blazquez Villaplana y García de la puerta, 2005:153).

Además del ciclo, donde claramente se identifican los diferentes pasos en que transcurren las políticas, sumamos un concepto que es transversal en el ciclo que es la construcción de la política como objeto de análisis.

Destacamos el papel de la construcción de las políticas, central en todo momento, que si bien no lo vemos como una etapa, hace referencia al papel del azar o los imponderables que juegan su rol ya que muchos actores disputan y cambian rumbo sin haber sido previstos. Las instituciones con sus estructuras formales e informales impactan en las modalidades de aplicación de la política.

La construcción de las políticas atraviesa el ciclo y cambia rumbos, agendas, con efectos que impactan fuertemente el campo jurídico político que nos proponemos estudiar.



Estos aspectos se observan claramente en las políticas ambientales que están en construcción y permanente cambio y es aún más visible en los aspectos no previstos o impensados de la política.

Así podemos considerar que “Detrás de cada aproximación se plantea una interpretación sobre los vínculos entre ambiente y la sociedad que refleja determi-

nados valores y relaciones de poder. Consecuencias interpretativas profundamente políticas que marcan y movilizan a pueblos de todo el globo, tanto en el norte como en el sur” (Álvarez Cantalapiedra, 2011:49).

El “como” se construye es otra manera de mirar las políticas y sus ciclos, que permiten que se analicen distinciones en cada etapa, lo ilógico, el azar, lo improbable que se incorpora a la política.

Consideramos necesario realizar una doble lectura de las políticas, una vez descrito el proceso y analizado lo visible, lo estructural, la ubicación de la política en el sistema, sus relaciones, acciones e interacciones provocan importantes cambios, la segunda lectura, el análisis complementario que reclama las políticas permiten comprender la continuidad en la construcción.

Las políticas no son formulaciones estáticas, la dinámica la impone las instituciones, los actores, los discursos, los espacios entre numerosos hechos, acciones y actividades que lo re direccionan desde que se formuló.

Esta observación en el tiempo explica la dinámica de los sistemas jurídicos, políticos e institucionales y el recorte temporal y espacial para su estudio demanda la observación del ciclo de las políticas en los contextos en que se diseñaron y en todo su desarrollo de tal manera que permita entender el momento objeto de análisis y las marchas y contramarchas realizadas.

Entre otros aspectos es importante reconocer que “las políticas no pueden ser entendidas sino en la perspectiva del tipo de régimen político y de la acción de gobierno de la que emergen. No son variables independientes que puedan ser explicadas de manera ajena al conjunto de factores políticos e institucionales en los que se estructuran. Las políticas públicas hay que examinarlas desde el régimen político y el gobierno” (Medellín Torres, 2004:8).

Instalar temas en la agenda pública es un paso inicial que lleva a la formulación política pero el camino no es lineal hacia el resultado esperado. Los objetivos que se proponen dependen de los conceptos, valoraciones que inciden en ellos y todo un camino en el ciclo de su ejecución.

En materia de estudio y análisis de las políticas se plantean una sucesión de instancias a observar, así “Decidir que existe un problema. Decidir qué se debe intentar resolver. Decidir la mejor manera de resolver. Decidir legislar sobre el tema. [...] Este proceso de elaboración implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones, decisiones e interacciones influenciadas sin duda por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas” (González Tachiquín, 2005:108)

La interpretación, los significados y sentidos se encuentran en permanente disputa por parte de quienes intervienen en la implementación de las políticas, que son múltiples actores. Entre ellos, las instituciones juegan en este sentido un papel relevante al ser el ámbito donde se disputa con sus reglas, estructuras y formalidades.

Estudios sobre hacedores de políticas hace un tiempo llegaron a la conclusión de que el empleo de las ciencias sociales, es decir del aporte del conocimiento académico, por parte de funcionarios de nivel superior es insuficiente y cita a Valenti y

Flores (2009) donde dicen que “La subutilización del conocimiento se debe en gran parte a intereses de los policy makers en soluciones inmediatas y tangibles de los problemas reales” (Parker Gumucio, 2015:6).

En la interpretación de las políticas públicas para Aguilar (1992:22) “es necesario comprender que el objetivo de las políticas públicas es resolver un problema, muchas veces los ciudadanos o gobernantes entienden que esa problemática le atañe a la esfera de lo público” (...) “si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político”. Por estas razones, los ciudadanos esperan que el gobierno actúe o no en torno a un tema, porque la política pública “se trata de la decisión de una autoridad legítima, (...) que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos” (Aguilar, 1992b:167).

Muchos autores hablan de las políticas como algo dado o de dominio exclusivo de quienes la generan o diseñan y hemos observado los cambios que se operan mucho más allá de ello. Nos interesa observar quiénes hablan de las políticas ambientales y qué le atribuyen a las mismas.

Se considera la intención en las políticas, los alcances, el impacto que tienen los actores involucrados y en qué medida pueden debatir y lograr cambios en las políticas. Todo ello pretende atender a los múltiples interrogantes existentes en el tema.

V. La política ambiental

Para pensar desde lo ambiental o lo ecológico las referencias que realizan algunos autores y como destacan diferentes aspectos hemos, a modo de ejemplo, referenciado lo siguiente: en primer lugar la visión de cómo debe ser la política ambiental. Durán plantea que “para tratar de solucionar de forma eficaz los problemas ambientales los responsables de elaborar las políticas ambientales deben proyectar políticas que actúen tanto sobre las presiones como sobre las fuerzas motrices que subyacen dichos problemas” (Duran, 2013:17).

En consideración del mismo autor el fundamento político de la sustentabilidad se encuentra estrechamente vinculado a los procesos de democratización y construcción de ciudadanía. A nivel micro democratizar a la sociedad y a nivel macro la democratización del Estado, para lograr la democratización a través del control ciudadano del Estado y la incorporación del concepto de responsabilidad política en la actividad pública (Durán, 2013:53). Los conceptos de gobernabilidad e institucionalidad son fundamentales para la construcción de políticas ambientales sustentables (Durán, 2013:68)

En segundo lugar, la visión de Giménez considera que “La política ambiental, su acción institucional, muestra el interés operativo de programas concretos adecuados a los complejos problemas de la ecología y necesita de la adopción de instrumentos jurídicos, tanto en el plano internacional como en el nacional por ello el derecho es el instrumento privilegiado de la política ambiental (Giménez, 2016: 28).

destaca en que “Los principios de justicia de contenido ecológico sobre los que se construye la política ambiental y el derecho ambiental, no son un sistema cerrado para la descripción de las líneas directivas de la acción ecológica, sino que se desarrollan y se van consolidando en las sucesivas cumbres y encuentros internacionales a partir de las décadas de los setenta (Giménez, 2016: 32).

Se va a destacar la importancia de los actores sociales en la construcción de las políticas y así “A pesar de la frecuencia con que se aborda esa problemática en las discusiones sobre temas ambientales, los estudios específicos para el caso de Latinoamérica son muy escasos. Este hecho es particularmente llamativo ya que la construcción de cualquier política ambiental implica protagonistas que tomen parte de una u otra manera en su gestación, y espacios políticos donde esos actores puedan confluír” (Gudynas, 2001:5).

Cuando las políticas públicas asumen el desafío ambiental deben asumir la complejidad de los escenarios y la multiplicidad de actores involucrados. Se ha llamado gobernanza ambiental a la capacidad de articulación de acuerdos en el marco de procesos de negociación de políticas y opciones de desarrollo entre todos los actores involucrados en el tema ambiental y ya no sólo al Estado y sus organismos (Parker Gumucio, 2015:4).

Los conflictos socio-ambientales en la totalidad de las naciones latinoamericanas tienden a crecer, lo que plantea una presión por formas y mecanismos de gestión de esos conflictos, para algunos autores es un tema central de gobernanza; está también destacada las tareas de la innovación productiva y tecnológica que desafían nuevas formas de gobernanza ambiental en términos de problemas de conocimiento (Gimenez, 2016). “Para obligar a los Estados a reorientar sus funciones en un sentido social y ecológico y disminuir el poder político del sistema financiero, se necesita iniciar el proceso de someter el sistema económico al control del sistema jurídico democrático ciudadano, y para ello se necesita la fuerza y la movilización ciudadana” (Giménez, 2016: 45).

En escenarios concretos latinoamericanos y, a partir de la observación de importantes y variados conflictos que dieron lugar a movilizaciones ambientales en el territorio se destaca que “en contextos caracterizados por falta de políticas públicas y de garantías jurídicas para la defensa de los derechos humanos y los derechos de la ciudadanía, la población expresa su malestar y la exigencia de su defensa mediante la práctica de la movilización social” (Giménez, 2016: 46).

El derecho como instrumento que forma parte de la política y permite su construcción es destacado considerando que “Necesitamos pasar de una forma de entender el derecho que la monopoliza a una que la estructura a partir de una combinación de varias formas de conocimiento jurídicos y que, por consiguiente, lo acerca a la sociedad civil y a su vez lo politiza. La idea no es politizar algo que no lo es, sino demostrar que siempre lo fue y que la ideología hegemónica actual no hizo más que ocultar esa realidad” (Sanhueza Cubillos, 2016:97).

Los autores antes mencionados en el presente punto, encaran las políticas y destacan diferentes aspectos, todos ellos conducen a entender el proceso desarrollado, lo que permite indagar acerca de las estrategias utilizadas por los actores

para lograr sus objetivos, qué acciones, procedimientos o técnicas jurídicas utilizan y que demandan.

Entre los autores que hacen eje en la democracia para el análisis de diversas temáticas entre las cuales consideran lo ambiental nos encontramos con que “la relación entre democracia y objetivos ecológicos ha sido ampliamente debatida en el pensamiento político ambiental (Minteer y Taylor, 2002; Doherty y de Geus, 1996 a; Lafferty y Meadowcroft 1996; Mathews, 1996). La teoría política verde enfatiza que la conexión entre ecologismo y democracia es beneficiosa para ambos, pues cuanto más democrática sea una sociedad, más posibilidades tendrá de ser una sociedad sostenible” (Melo Escorihuela, 2013:176).

En su análisis destaca dos aspectos que nos parece muy interesante tener en cuenta en primer lugar, que “se aduce que la política ecológica puede ser genuinamente verde sin necesidad de ser radical ni estar al margen de las instituciones donde anida el poder político (Hailwood, 2004; Barry, 1999, Baxter, 1999; de Geus, 1996)”. En segundo lugar habla acerca de que “así en literatura ambiental se habla de asimilación del ecologismo por las corrientes del pensamiento dominantes o del “mainstreaming” del ecologismo (Saward, et, all 2009), del fin del ambientalismo (Levy y Wissengurg, 2004), de la normalización de la crisis ecológica (Barry, 2004) y de la política post ecologista (Bluhdorn, 2013,2000; Bluhdorn y Welsh, 2008)” (Melo Escorihuela, 2013).

En otro enfoque también importante a tener en cuenta podemos encontrar las siguientes consideraciones: que los estudios de los sistemas socio-ecológicos se enfocan en el carácter multiescalar, multi-stakeholder, del proceso de elaboración y toma de decisiones ambientales, y es por ello que el conocimiento debe entonces orientarse hacia los sistemas multinivel de la gobernanza ambiental en el cual diferentes actores que desempeñan distintos niveles de poder, autoridad y acción para determinar quien recibe qué y quienes finalmente deciden (Bull, 2010). En tanto las funciones del Estado se han dispersado hacia arriba, hacia abajo y hacia afuera a actores no estatales, una nueva geografía de la gobernanza ha emergido (Parker Gumucio, 2015).

Los ejemplos mencionados nos muestran algunos abordajes de políticas ambientales que abren el abanico de visiones y perspectivas, las modalidades perfilan los aspectos de interés que se desea destacar y desde qué lugar mirar la política y en función de qué conceptos desarrollar sus miradas.

Son numerosas las modalidades en que se manifiesta la política ambiental en el estudio de la gobernanza y otros estudios ecológicos o socio ecológicos o en la sustentabilidad por lo que reunimos algunos autores y análisis como ejemplos concretos.

El derecho

El derecho cumple múltiples funciones, los trabajos sobre algunas de ellas, que se expresan y son empleadas por diferentes sectores, nos presentan aspectos del derecho y escalas distintas de análisis.

en un momento dado en un sistema jurídico determinado, podemos identificar las funciones que ejerce en sectores y áreas del sistema, tomando en cuenta aspectos diversos.

De esta manera podemos observar:

1- El marco normativo existente nos permite considerar los principales derechos, deberes y obligaciones en la problemática. La forma en que las restricciones, los límites y las prohibiciones, que de manera general las regulan, inciden en las temáticas.

2- La elaboración y sanción de nuevas leyes que se incorporan al sistema configura un proceso donde el derecho protagoniza el vehículo a través del cual se establecen las políticas.

3- La ejecución de las políticas en las administraciones encuentra en las normas un camino para implementarlas que se traduce en un verdadero entramado de distintos tipos de normas que permiten su cumplimiento.

4- El uso de acciones directas conforma un camino que produce o pretende realizar efectos inmediatos en la realidad.

5- Los expedientes administrativos constituyen una especial relación entre Estado y administrados donde se disputan también la interpretación y aplicación del marco normativo en el caso específico. En el ámbito administrativo es donde se puede observar muchas de las disputas de significados y sentidos sobre las políticas y de éstas aplicadas a la situación objeto de regulación.

6- La justicia como ámbito de resolución de conflictos de intereses es también un ámbito de interpretación del marco normativo que fija caminos a seguir. Por lo que las elecciones de acciones, vías y trámites a seguir configuran las elecciones que los actores realizan para el logro de objetivos que se proponen para defender sus derechos.

7- Los nuevos problemas que demandan acciones por parte del Estado, reclamados por los ciudadanos o expresiones sociales y políticas llevan al punto inicial para regularse y comenzar un ciclo de políticas en el tema.

Las políticas ambientales se montan en los espacios institucionales existentes y cabalgan en los procesos normativos donde normas viejas y nuevas compiten en el alcance sobre las situaciones jurídicas ambientales. La trascendencia de los mecanismos jurídicos, institucionales y administrativos es como ingresan las políticas y como se acomodan en el sistema para implementarse.

Por todo ello, el proceso de construcción tiene en los mecanismos jurídicos, institucionales y administrativos particularidades ya que allí van a aparecer presiones, tensiones y debates que impactan en la política.

Son procesos que atraviesan las gestiones políticas, las administraciones, los espacios institucionales y tensionan diferentes sectores del sistema jurídico, político e institucional de cada país, en los momentos en que los temas se priorizan, se debaten y es allí donde aparecen otras disputas, en las variadas instancias en que se desarrollan los ciclos de las políticas públicas en el tiempo.

VI. Aproximación a la construcción de las políticas ambientales en Argentina

La temática ambiental se ha desarrollado en Argentina, desde hace varias décadas, con distintas expresiones que es necesario profundizar y analizar, de manera que reconstruyamos analíticamente el ciclo de las políticas públicas ambientales, observando cómo se han formulado e implementado, las modalidades que se adoptaron, el diseño normativo, institucional y los mecanismos jurídicos administrativos que se han seleccionado para aplicarlas en el sistema.

Al describir cómo surge la política ambiental, los momentos en que empieza su diseño, un tipo de análisis lo enfoca u observa en el Estado. Las políticas ambientales empiezan a surgir en los Estados por una parte, ante la inserción de la dimensión ambiental en su estructura y por otra, en el diseño y planificación de la gestión ambiental por parte de las instituciones ambientales gubernamentales (Brañes, 2000, Koolen, 1986). Los autores analizan la gestión ambiental gubernamental como un aspecto en que se expresa la problemática y se atiende desde el sector estatal.

Plantearse momentos donde el Estado inserta su gestión ambiental nos remonta a los años setenta donde se crea el primer organismo ambiental en Argentina (1973) y se inicia una gestión gubernamental ambiental que se puede identificar en la propia administración nacional, situación interrumpida por el proceso militar al poco tiempo.

La ciencia política, como hemos abordado en los puntos precedentes, en estas problemáticas plantea su instrumental de análisis y las consideraciones a tener en cuenta para un abordaje de las políticas que nos interesa aplicar en las políticas ambientales.

Quienes estudian la gestión ambiental comienzan a profundizar en sus componentes y en su significado. En este sentido, se considera que el diseño, la formalización y la puesta en marcha de un modelo de desarrollo es una responsabilidad de la sociedad en su conjunto, significa en otros términos repensar un proyecto de país, así como los procedimientos para alcanzar objetivos y metas, la normatividad jurídica que lo regule y el rol, estructura y grado de intervención y estilo de gestión que le corresponde al estado (Koolen, 1986).

Cuando se incorpora la gestión ambiental en las funciones del Estado, se observa la importancia del marco político administrativo. El desarrollo del concepto de gestión ambiental, su definición y alcance ha sido trabajado por algunos autores y las referencias centrales nos conducen al trabajo de Brañes, quien define:

La gestión ambiental es el conjunto de actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente. Sus componentes principales son la política, el derecho y la administración ambientales. En consecuencia la gestión comprende no sólo los actos materiales que supone el manejo del medio ambiente, como se suele pensar, sino también todo aquello que tiene que ver con dicho manejo (Brañes, 2000:117).

las políticas ambientales específicamente estatales que responde a las respuestas que se diseñan desde la estructura de la administración a los problemas.

En lo que respecta a las políticas, las apreciaciones sobre el campo ambiental coincidimos en que “Aunque el campo de la política ambiental en Argentina es todavía un ámbito en construcción, no podría decirse que la multiplicación de los conflictos ambientales siga una dinámica al margen de las instituciones. A lo que agrega que “en las últimas décadas el campo de las políticas ambientales ha sido un ámbito subsidiario en el conjunto de las políticas públicas” (Merlinsky,2013:19).

La autora se plantea que si hemos dicho que no han sido las reformas propias del campo institucional las que han desencadenado este proceso progresivo de protagonismo político de las demandas ambientales entonces “¿Cuáles son los principales acontecimientos que permiten explicar este giro hacia la emergencia de la cuestión ambiental como asunto público?” (Merlinsky, 2013:22).

La descripción del campo ambiental no ha sido precisada totalmente por los autores que trabajan en el tema. Los problemas ambientales, la complejidad, las gestiones gubernamentales, las agendas que se configuran van delimitando la existencia de un campo propiamente ambiental que se distingue, pero a su vez, se vincula con otros campos, sobre los que impacta y a su vez lo condicionan.

Lo que sucede en la región

Como una referencia contextual de la región y a tener en cuenta para la formación de las agendas y el desarrollo de las políticas hacemos referencia a que sucede en América Latina según diversos autores en el marco de los informes de organismos internacionales como Banco Mundial, PNUMA, BID, entre otros.

La relevancia de la región y el desarrollo de las políticas ambientales internacionales ha sido ampliamente destacada, entre otros aspectos, al afirmar que “El estudio de las políticas públicas actuales de los países de América Latina es una herramienta fundamental para conocer el estado actual y la adecuación al marco internacional, identificando los factores que contribuyeron al éxito o fracaso de estas políticas” (Zannetti, et al, 2017:15).

Para observar las políticas en los propios escenarios y el estudio en cada uno de los países se observa que

De los procesos de transformaciones del Estado y del gobierno, las políticas públicas en la región latinoamericana emergen como una disciplina que, debido a su enfoque, método u conceptos, haría posible que las decisiones del gobierno se distingan por su naturaleza pública y eficacia social. La disciplina de las políticas públicas pone su atención en el interés público o naturaleza pública mediante la subordinación a la ley, incorporación de la opinión pública, participación ciudadana y en la eficacia y eficiencia (Lanza, 2017:5).

Cuando se hace referencia al crecimiento verde incluso se analizan las propuestas de políticas para lograr un desarrollo sustentable apuntando a distintas direcciones y modalidades que pueden observarse en los documentos de los organismos internacionales. Los autores destacan que: “No cabe duda que las tres iniciativas encarnan avances importantes en la consecución del desarrollo sosteni-

ble, y por ello es interesante señalar algunas características más específicas que las diferencia. La propuesta del PNUMA enfatiza el rol del Estado, el marco regulatorio, y la inversión pública y privada. Por su parte, la estrategia de crecimiento verde de la OECD pone el acento en la búsqueda de nuevas fuentes de crecimiento a partir de la innovación, las inversiones y la competencia para enverdecer la economía (Quilliconi C., y Peixoto J., 2013). La propuesta del Banco Mundial, en cambio, destaca la necesidad de diseñar políticas específicas para los países en desarrollo, considerando que tienen características sociales, ambientales y económicas muy particulares y distintas a las de los países desarrollados (O’Ryan y Schaper, 2017:15).

Los trabajos que presentan diagnósticos regionales acerca de las gestiones gubernamentales en materia ambiental hacen referencia a lo siguiente: si bien se han registrado avances, los Ministerios de medio ambiente de varios países de América Latina y el Caribe siguen siendo débiles (BID, 2008) tanto en el plano político como en el presupuestario, y su papel no es plenamente comprendido por otras autoridades gubernamentales, el sector privado y/o la población en general. Existe la percepción generalizada que estos Ministerios deben resolver por sí solos los problemas ambientales mientras el resto del aparato estatal se limita a mantener su rutina habitual. Asimismo, la aplicación de normativas ambientales es relativamente débil, esto de acuerdo a indicadores internacionales de competitividad global (Gutman y López, 2017:31).

Se remarcan algunos conceptos que tomamos en cuenta ya que permiten identificar la manera en que observan las políticas y como consideran que se construye por parte de los organismos internacionales:

La formulación de políticas y su aplicación suponen una negociación entre diversos actores. El escenario en el que se adoptan decisiones (sobre políticas) es la arena de negociación de las políticas, es decir, el espacio en el cual diferentes grupos y actores interactúan y negocian sobre aspectos del ámbito público, y en el que los acuerdos concertados también generan, en su momento, cambios en las reglas formales (las leyes) (Banco Mundial, 2017:17).

Es interesante observar las expresiones y las miradas de los organismos internacionales en la región que definen los significados que asignan al momento y los fundamentos de las discusiones que se desarrollan, el análisis por ejemplo: Este planteamiento se corresponde con la transición de un diálogo basado en ideologías a uno basado en ideales que se ha producido en la comunidad internacional del desarrollo en las últimas décadas. El establecimiento de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) en 2000 y la reciente ratificación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por los países miembros de las Naciones Unidas son ejemplos de los esfuerzos por fijar metas comunes para el progreso social y económico (Banco Mundial, 2017:4).

En forma paralela la consideración de la gobernanza como un elemento central en las discusiones sobre desarrollo y sustentabilidad, la presión que le imprimen a

su importancia puede observarse en lo siguiente: “Si no se presta mayor atención a la necesidad de fortalecer la gobernanza, los objetivos del Grupo Banco Mundial de poner fin a la pobreza extrema e impulsar la prosperidad compartida, así como la visión transformadora plasmada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de carácter más amplio, serán inalcanzables” (Ibidem:8).

En los informes de los organismos internacionales sobre la región ya se trate del Banco Mundial, FMI, BID, organismos de ONU, destacan las fortalezas y las debilidades de las políticas en ejecución para cumplir con los compromisos, objetivos o acuerdos de los países. En este marco, se afirma que las políticas públicas se han profesionalizado. El rol y el peso de los profesionales para la definición de agendas de política para la atención de los problemas económicos y sociales y el afianzamiento de los Think Tanks son decisivos en los procesos de formulación de modernas bases para la definición de las políticas públicas (Parker Gumucio 2015).

Los documentos e informes internacionales, los grupos de profesionales que analizan y proponen los temas de agenda política en diferentes temáticas incluida la ambiental, están teniendo un rol protagónico en la agenda política ambiental, tanto de los sectores gubernamentales (con las agendas de las reuniones internacionales, cumbres, problemáticas que se destacan como preocupación global) y no gubernamentales, ya que también inciden en las asociaciones no gubernamentales orientándolos en las metas y objetivos que plantean.

Los procesos internacionales y regionales tienen un enorme impacto en las políticas nacionales, los que van a poder observarse en el aporte de conceptos, discursos o visiones que se insertan en las discusiones nacionales sobre el tema.

La expresión en Argentina

La expresión en Argentina de las formaciones de agendas y el impacto de las políticas ambientales se puede observar en múltiples aspectos, pero inicialmente en las características que tiene nuestro sistema político, jurídico e institucional con sus particularidades tal como se destaca en la siguiente referencia: “La República Argentina posee un sistema político institucional federal en el que conviven tres órdenes de gobierno: el nacional, el provincial y el municipal. El sub-nacional se compone de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 23 provincias y alrededor de 2.171 municipios” (Hernández Trillo, 2015: 27).

Las competencias concurrentes en materia ambiental producen la complejidad en la definición de los límites entre un nivel y otro, en los distintos sectores que participan de las políticas y zonas o áreas de actuación común en el territorio que trae sus dificultades. En este aspecto se afirma “en efecto, el diseño de la política ambiental generalmente se realiza en un contexto donde los distintos niveles de gobierno intervienen, lo que implica determinar cuál es el rol de cada orden de gobierno en el diseño e implementación de una política para el medio ambiente” (Hernández Trillo, 2015:18).

La política ambiental se la puede ubicar entre sus áreas claves (medioambiente), o bien entre las políticas públicas que “conforman un campo que suele definirse por áreas o sectores. Es en gran medida, dentro de esa modalidad que tiene lugar

la interacción interdisciplinaria e interinstitucional” (Parsons, 2007:65).

La región históricamente ha enfrentado serios problemas medio ambientales, los que incluyen, entre otras cosas, deforestación, la contaminación generada por industria —manufacturera y extractiva— y el uso desmedido de automóviles en las grandes ciudades con sus consecuencias en contaminación atmosférica, degradación del suelo, sedimentación de las presas y tuberías, mala utilización de pesticidas, así como contaminación de ríos y mares por desechos humanos y las emisiones de gases de efecto invernadero que ocasionan el cambio climático. La problemática es compleja y existen buenos diagnósticos y sugerencias de política pública al respecto. Los cambios más recomendados incluyen, entre otras, la delimitación y garantía de los derechos de propiedad, los fiscales (tanto impuestos como subsidios), de inversión pública y de regulación (Hernández Trillo, 2015: 22).

La definición de la política ambiental en tanto concepto que integra la formulación de políticas públicas nos lleva a profundizar en la interpretación que realizan los autores que trabajan con estos conceptos y la visión de la política ambiental que utilizan.

Para Acuña los objetivos ambientales y los objetivos de política ambiental implícitos en la norma están orientados a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de un territorio-país determinado, lo que se traduce en un objetivo central de la administración del Estado (Acuña, 2008).

Para Rodríguez-Becerra “Las políticas son el conjunto de objetivos, principios, criterios y orientaciones generales para la protección del medio ambiente de una sociedad particular” (Rodríguez-Becerra et al., 2002: 81).

Un tema que llama la atención y no ha sido muy estudiado es que “La problemática ambiental en la Argentina tiene un bajo nivel de politización. Los partidos y coaliciones políticas de mayor relevancia electoral a nivel nacional no tienen posicionamientos programáticos claros y expresos sobre la agenda ambiental que permitan diferenciar sustancialmente una coalición de otra” (Ryan, 2014:22).

Todo ello conduce a la necesidad del análisis de las políticas ambientales en sus verdaderos contextos de ejecución, con su complejidad, en los propios procesos en que se desarrollan y con las particularidades propias de la temática ambiental. Los autores que trabajan en el proceso o ciclos de las políticas públicas (Parsons, 2007, Pérez Sánchez, 2005, por ejemplo), para hacer referencia en general al tema, desarrollan una construcción conceptual a partir de diferentes términos, los que tienen un significado en el lenguaje común, uno etimológico y también un alcance cuando se lo integra con otros conceptos. Es por ello que consideramos importante realizar en el marco de las políticas ambientales su propia descripción.

En materia ambiental se observan cambios jurídicos importantes en las últimas décadas y coincidimos en que “respecto del cambio del derecho cabe señalar que las presiones de lo social sobre lo jurídico rara vez son directas actuando sólo a través del filtro de la cultura jurídica o de lo que Arnaud denomina lo “infra jurídico” (Borrero Navia, 2001: 38).

La política ambiental en Argentina se ha construido en el tiempo con diferentes modalidades, continuidad y prioridades. De manera conjunta con la formulación

de la política y el requerimiento para su implementación aparecen y se consolidan las instituciones encargadas de desarrollarlas.

Si analizamos los momentos de institucionalización de la política desde 1973, con la interrupción en el proceso militar, para reiniciarse en la recuperación de la democracia, se observan períodos de jerarquización, de descenso y nueva jerarquización hasta el momento actual, no existió un correlato o una relación directa entre la formulación normativa y la institucionalidad solo de manera esporádica, a veces casual y hasta contradictorios en determinados momentos.

Las formulaciones normativas realizadas con anterioridad a la reforma constitucional se caracteriza por una normativa de tipo sectorial, recursista, difusa y con una mirada limitada de la temática ambiental.

La reforma de 1994 viene a incluir lo ambiental en el sistema jurídico, político e institucional en Argentina con una formulación en la máxima norma del derecho deber del ambiente, el concepto de ambiente con de equidad intergeneracional, el daño, el concepto de ambiente es trascendente, el mandato hacia todas las autoridades en sus funciones, la distribución de competencias plantea políticas normativas concretas para el funcionamiento del sistema.

Las políticas ambientales formuladas legislativamente en el poder ejecutivo y el poder judicial encuentran un entramado en el sistema donde se interpretan y se aplica lo formulado constitucionalmente.

Todo ello conforma un proceso objeto de análisis permanente ya que en el sistema se producen debates y tensiones en los límites de las funciones y cuando las autoridades detentan el mandato (por ejemplo, en el caso “Mendoza” la Corte considera su intervención en el problema). En el caso del poder legislativo va a demorar ocho años en formular normativamente los presupuestos mínimos ambientales. Los autores van a desentrañar su importancia y desarrollo en el sistema de las normas dictadas, el impacto que producen, las temáticas incorporadas, los debates, las interpretaciones.

La reforma del Código Civil y la visión ambiental de los juristas, que dicen los actores, que instalan, que debaten; constituyen un proceso relevante en la generación del nuevo orden jurídico ambiental que va a consolidar aspectos establecidos en las leyes de presupuestos mínimos.

Con respecto a la justicia en particular en su expresión máxima, con las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, podemos observar los temas ambientales que le llegan, el objeto de análisis y las respuestas que se otorgan en las principales sentencias que se han dictado a través del tiempo.

Las políticas se diseñan con ciertas características y existen herramientas específicas, a través de las cuales se puede desarrollar la política ambiental. En la política ambiental se distinguen tres grandes mecanismos que permiten su implementación:

- Por un lado, se destacan los *mecanismos jurídicos* (normas jurídicas en sentido amplio) que, como recurso estatal exclusivo, están destinados a establecer específicos sistemas de gestión ambiental según cada temática, a fijar prohibiciones y sanciones, a objetivar marcos normativos ambientales generales (leyes generales

de ambiente), a crear instrumentos de gestión, registros de datos, etcétera.

- Por otra parte, se encuentran los *mecanismos institucionales*, donde encontramos: modelos institucionales jerárquico-organizacionales elegidos como autoridad de aplicación de la política formulada o a formular, e infraestructura humana y material sobre la que descansa la implementación, de acuerdo a los recursos financieros asignados.
- Por último, podemos complementar a estos mecanismos, los *mecanismos de mercado o instrumentos económicos*, son aquellos que buscan “corregir” los precios de bienes y servicios para que incorporen el costo social y ambiental, además del privado, incurrido en su producción o consumo.

Los mecanismos descritos son los que ejecutan las políticas pero también en los tres se construyen al mismo tiempo políticas. En los tres mecanismos descritos se construyen las políticas ambientales o se configuran espacios y formas en que se puede incidir, moldear o darle perfiles propios a una política formulada.

En coincidencia con Juste Ruiz a esta altura del análisis podemos sentir que “al final del camino, como en el resto de las situaciones que afectan a la vida social, el Derecho aparece como el principal medio de acción a disposición de los gobernantes para traducir las decisiones políticas en reglas aplicables en un ámbito determinado” (Juste Ruiz, 2014:33).

Si bien el derecho es un instrumento relevante, el rol de las instituciones se destaca cuando se afirma que

en principio, por lo tanto, la institución del sistema político administrativo podrá hacer una de dos cosas: aceptar el input y transformar el problema ecológico social en problema político, o rechazarlo, en cuyo caso el problema seguirá siendo ambiental y social pero no sería un problema político. Sobre el papel, no todo problema eco-social es un problema de política ambiental (Serrano Moreno, 1997:333).

Para Serrano Moreno un sistema político será capaz de hacerse cargo de problemas del entorno solo en la medida en que se lo permitan sus propias estructuras constitutivas.

Para quienes observan y analizan las políticas desde la gestión ambiental pública otros autores consideran que “los gobiernos toman decisiones ambientales cuando diseñan e implementan sistemas de gestión pública que – en teoría– deberían fomentar y conciliar los tres grandes objetivos del desarrollo sustentable: el crecimiento económico, la equidad (social, económica y ambiental) y la sustentabilidad ambiental” (Morán y Bianchi, 2005:91).

En la consideración de la temática ambiental como parte de la política Mayorga nos plantea que “actualmente define la lucha tanto local como global, es construir no solamente la agenda política ambiental sino –y esto es lo más importante– conceptualizar lo ambiental como componente de lo político. Sin embargo no siempre está claro que las cuestiones ambientales significativas sean estratégicamente políticas” (Mayorga, 2006:52).

Otros aspectos que se analizan en torno a la política tienen en cuenta que “la toma de decisión política se halla condicionada por el nivel de la información pública, máxime cuando nuestro objetivo estratégico, el desarrollo sustentable, implica

el pasaje de políticas correctivas a preventivas” (Bárbaro, 1998:26)

Lo interesante es que el mencionado autor plantea como debe construirse la política ambiental y que aspectos tener en cuenta:

Una política económica y productiva que considere que los factores ambientales y naturales de los procesos productivos tiene costo cero, es a histórica, meramente conceptual y lleva a la destrucción de la base de la propia riqueza o de una importante parte de ella, aumentando los costos necesarios para el desarrollo de muchas actividades humanas y produciendo inclusive costos adicionales en el sistema de salud (Bárbaro, 1998:35).

Las expresiones acerca de la política ambiental tienen su manifestación en Argentina y hay mucho para indagar y analizar acerca del estado de situación actual, de la agenda ambiental, las prioridades y los desarrollos jurídicos, políticos e institucionales alcanzados.

VII. La construcción de políticas y los actores sociales

Un aspecto central en la construcción de las políticas son los actores que intervienen y como en los estudios se van incorporando la consideración en la influencia que tiene cada tipo de actor en la agenda pública y en cada uno de los procesos que se desarrollan.

En muchos estudios observamos cómo se destaca la presencia de los actores o el peso que tienen en los análisis así “las características del método narrativo exigen que las fuentes de información utilizadas, no se limiten a los documentos oficiales, sino que se incluya la información, experiencia y percepción de los actores que formaron parte de los eventos” (Lanza, 2017:7).

En los estudios políticos ambientales o los que destacan la gobernanza se remarca su trascendencia y la necesidad de estudiar los gobiernos en su dinámica.

Como gobernar ya no se circunscribe a los actos del gobierno, sino que comprende procesos de integración entre diferentes actores sociales, públicos y privados, se pone punto final a la historia de una administración pública sin público, sin ciudadanos que deliberen sobre su vida asociada, sin ciudadanos que contribuyan a la solución de los problemas de su vida en sociedad. La nueva gobernanza transforma a los espacios públicos en el terreno donde la ciudadanía y el Estado se encuentran para deliberar sobre problemas públicos, descubrir oportunidades y definir propuestas de políticas públicas. (Lanza, 2017:3)

Los organismos internacionales también opinan que “Las acciones públicas toman cuerpo en un marco institucional, social y político determinado en que el Estado y el resto de los actores sociales, incluyendo a algunos poderosos agentes externos, se interrelacionan e influyen entre sí. Cuando se habla de coordinación entre los distintos actores, por lo general se hace referencia a una adecuada ejecución de las políticas públicas” (CEPAL, 2014:179).

Cuando se analiza la gobernanza ambiental en los procesos de globalización se destaca, entre otros aspectos, que *aparecen en escena una multiplicidad de actores que van más allá del actor estatal y*

sus organismos de gobierno, los legisladores, los organismos de evaluación y control ambiental, los consultores de política ambiental, las entidades especializadas empresariales, y por cierto los movimientos sociales, indígenas y ambientalistas; la gobernanza ambiental está siendo demandada por la sociedad civil y en todos lados se hace sentir la demanda por una democratización de las decisiones de política pública y privada que dicen relación e impactan el medio ambiente (Gumucio, 2014:4).

La variedad de actores y lo que representan también es destacada cuando se referencia a que “en los años recientes actores tan heterogéneos como las organizaciones financieras internacionales, organizaciones no gubernamentales, que operan a escala global, los gobiernos latinoamericanos, fundaciones internacionales y una gran diversidad de actores sociales que han constituido un lenguaje sorprendentemente común que parecería apuntar a un mismo horizonte programático, el cual se funda en el uso de conceptos de participación ciudadana, sociedad civil, capital social, entre otros”(Vera y Overa, 2006-2010:8).

La interpretación de las posiciones que tienen los actores frente a los problemas también es una cuestión objeto de análisis ya que no es tarea sencilla su comprensión. “De esta manera, discursos, dimensiones y formas de la intervención de la ciudadanía con el Estado se subsumen en conceptos que portan diversas cargas simbólicas y aluden a espacios y acciones no equiparables”(Vera y Overa, 2006-2010:8).

En los análisis de actores se ha tratado de ordenar y sistematizar de diferentes maneras quienes intervienen y que representan:

Se observa una tensión permanente de poderes que compiten: el poder político representado por los partidos y los gobiernos que resultan del juego de la democracia participativa y electoral, el poder económico representado por las empresas corporaciones y mercados y finalmente el poder social o ciudadano que contiene o agrupa comunidades, asociaciones, cooperativas, sindicatos, organizaciones profesionales, etc. (Toledo, 2015:30).

La limitación que realiza el análisis de las tres partes como modelo responde a una división que deja fuera otros actores, a lo cual Toledo agrega el poder de la información: “el meta poder de la información toma diferentes formas puede ser conocimiento, creencia, ideología, estética, didáctica, publicidad, opinión, propaganda o simplemente invitación a consumir” (Toledo, 2015:32).

La importancia del sector civil no solo como una entidad diferente sino como una fuerza transferible de la sociedad ha comenzado a ser documentada y referenciada por diferentes corrientes de la ciencia, la filosofía y la política (Toledo, 2015:34).

La sociedad civil es un concepto que involucra múltiples actores y sus precisiones requieren un detalle sobre quienes lo conforman. En este sentido, compartimos que “la sociedad civil no es un ente homogéneo que habla con una sola voz, sino actores sociales diferenciados, con proyectos políticos distintos y no necesariamente incluyentes los unos de los otros y con estrategias de acciones políticas particularizadas en función de sus objetivos específicos (Pirker, 2012:24).

Los actores representan situaciones, saberes, culturas que los autores reconocen y

destacan su importancia “Por tanto, la coproducción de conocimiento, basado en un continuo diálogo de saberes entre los actores directa o indirectamente relacionados se torna clave, tanto de aquellos formalmente reconocidos en la academia como de aquellos que están fuera pero que pueden o tienen algo que dar o aportar” (Delgado Ramos, 2015:50).

En este marco es que hemos profundizado en la tarea de identificar actores de diferente tipo, a distintas escalas, para establecer criterios de clasificación, categorías, tipologías que se puedan establecer a los fines de nuestro trabajo. Seleccionamos la metodología de mapeo de actores para elaborarla en equipo a través de talleres para obtener un producto que nos permita una mayor reflexión y discusión de lo observado en materia documental diversa (leyes, normas, proyectos, informes, bibliografía, noticias, etc.) donde se detecta su presencia.

VIII. Reflexiones Finales

La profundización en temáticas, visiones, perspectivas asociadas a nuestro objeto de estudio que es la política ambiental nos ha permitido consolidar algunos aspectos desde los cuales realizar nuestro estudio a partir de supuestos comunes con otras áreas de conocimiento.

Para el análisis de las políticas públicas orientadas a temáticas ambientales resulta imprescindible considerar el ciclo de las políticas como un elemento analítico básico ya que permite observarlas desde que se formulan hasta su implementación concreta.

Las diferentes visiones acerca del significado y alcance del estudio de las políticas amplían las variables a considerar en cada profundización que se realice en la temática. Es importante tener en cuenta la multiplicidad de aspectos que condicionan las políticas en cada uno de los momentos que configuran su ciclo.

La construcción de la política, un aspecto casi olvidado en los estudios de políticas en general, reaparece en nuestro trabajo para indagar en numerosos aspectos que atraviesan el ciclo de las políticas, las modifican, lo reforman, lo cambian de tal manera, que lo que se diseñó, termina reconstruido en su implementación final.

La agenda política es otra temática que aparece en los estudios teóricos y empíricos como un elemento central para el análisis y tuvimos que indagar en lo ambiental de manera específica para comprender la configuración de la agenda, los debates y tensiones que genera cada problemática que se inserta y como se implementa para la resolución de problemas que aparecen prioritarios en la problemática.

Las diferentes agendas sea la pública, la gubernamental y la política tienen su propia expresión en el campo ambiental requiriendo su conocimiento en los aspectos que las conforman, la modifican o se mantienen como prioridades a través del tiempo y describiendo las problemáticas a las que pretende dar respuestas y las prioridades que establecen.

Diferenciar la construcción de las políticas de la formulación y el diseño nos permite observar y corroborar que, por una parte, la política se construye, que por otra, esta construcción sucede en los distintos momentos del ciclo de las políticas,

que las instituciones juegan un rol determinante al construirla para implementarlas y que todos y cada uno de los momentos representan construcción de políticas en distintos niveles, escalas, profundidad y posibilidades de cambios relevantes o no del diseño inicial.

La política ambiental, si bien es un proceso en crecimiento en nuestro país, tiene sus propias particularidades desde el diseño, lo que sucede en las distintas etapas en el ciclo hasta su implementación, la incorporación de los temas en la agenda política ambiental, en la agenda gubernamental, los actores que intervienen, etc. Todo ello, tiene poco tiempo como objeto de estudio en materia ambiental desde las diferentes perspectivas disciplinares como la ciencia política, la sociología, el derecho o se ha descrito en algunos aspectos y otros no han sido analizados.

El estudio de las políticas ambientales es reciente y también el rol del derecho ambiental en la construcción de dichas políticas, a lo que se suma que en los diferentes procesos que se generan a partir de la necesidad de atender problemas ambientales se requiere de mecanismos políticos, institucionales y jurídicos. En este marco debemos destacar que el derecho tiene un rol relevante tanto en la construcción e implementación de las políticas ambientales como en la resolución de los problemas, sea en forma directa o a través de instancias de resolución de conflictos.

Para comprender las influencias externas y las modalidades propias que adquieren las agendas y las políticas puntuales se deben observar en su expresión en la región. Los organismos internacionales, gubernamentales o no, que inciden fuertemente en las decisiones de los países, por distintos mecanismos (informes, recomendaciones, acuerdos, tratados, etc.), para que los temas entren en agenda, se formulen políticas y se implementen normas.

Allí puede observarse la expresión de las políticas ambientales en lo regional y en Argentina y las influencias que se reciben de la región y del país para el diseño de las políticas, la generación de agendas, el tratamiento de temáticas en forma prioritaria, etc.

El campo jurídico-político nacional es el primer ámbito objeto de análisis necesario para describir y analizar la política ambiental. Las preguntas que se generan de inmediato son: ¿Cómo definir el campo jurídico-político ambiental nacional? ¿Dónde se realizan las principales disputas? ¿Cómo identificamos los debates en los distintos ámbitos?

Nuestro proyecto se plantea líneas de trabajo donde se toman diferentes espacios jurídicos políticos como el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial, como así también determinadas temáticas en que se expresan como la participación ciudadana, el acceso a la información y la educación ambiental. Cada línea considera actores, debates, disputas y conexiones.

El camino que iniciamos para comprender y explicar la construcción de la política ambiental en Argentina, tiene múltiples senderos y desvíos que es necesario explorar y profundizar para describir el estado del escenario actual en la temática.

IX. Bibliografía

ADAMES MAYORGA E. (2006) “Teoría crítica y crítica política en la cuestión ambiental: problemas y perspectivas”. En: ALIMONDA Héctor (Comp.) Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana. CLACSO. Buenos Aires.P.52.

ÁLVAREZ CANTALAPIEDRA, S. (2011) “La civilización capitalista en la encrucijada” en Álvarez Cantalapedra, S. (Coord.) *Convivir para perdurar*. Icaria- Antrazyt, Barcelona.

BANCO MUNDIAL (2017), *Informe sobre el desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes*, cuadernillo del “Panorama general”, Banco Mundial, Washington DC.

BÁRBARO, N (1998) Conferencia Seminario Internacional de Política y Legislación Ambiental, PRODIA, Buenos Aires.

BORRERO NAVIA J.M. “Derecho Ambiental y cultura legal en América Latina”, en LEEF, E. (Coord.) Justicia Ambiental, PNUMA-UNAM, 2001, p. 38.

CASAR, M. A. y MALDONADO C. (2010) “Formación de agenda y procesos de toma de decisión” En Merino, M y Cejudo G. M comp. Problemas, decisiones y soluciones, Fondo de Cultura Económica, Centro de estudios Económicos, México.

CARIÑO, M. y CASTORENA, L (Eds.) (2015) *Saberes para la sustentabilidad*. Icaria, Barcelona

CEJUDO, G. M. (2010) “Discurso y políticas públicas, enfoque constructivista” En MERINO, M y CEJUDO G. M comp. Problemas, decisiones y soluciones, Fondo de Cultura Económica, Centro de estudios Económicos, México.

CRESPO C. y CRESPO, D, (2015) *Nunca fuimos ambientalistas. Repensando desde la muerte de la naturaleza*. Prometeo Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

DOMÍNGUEZ, G.A.L et al “Gobernanza del Cambio Climático: Especificación de un modelo de actitudes hacia los gobiernos del cambio climático”. *Revista de Ciencia Política N°30. "Instituciones y procesos gubernamentales"*. www.revinciapolitica.com.ar.

DURÁN, D. (2013) *Proyectos ambientales y sustentabilidad*. Lugar, Buenos Aires.

GIMÉNEZ T.V. (2016) *Justicia ecológica en la era del antropoceno*. Trotta, Madrid

GONZÁLEZ TACHIQUIN, M (2005) El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. Quid Juris

GUDYNAS, E. (2015) *Derecho de la naturaleza. Ética biocéntrica y políticas ambientales*. Tinta Limón, Buenos Aires.

GUMUCIO PARKER, Cristian (2014) “El mundo académico y las políticas públicas frente a la urgencia del desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe”, Polis 39, Brasil en la integración de América Latina

GUTMAN V Y LÓPEZ, A. (2017) "Producción verde y ecoinnovación" en Rovira, Patiño y Shaper (Comp.) Ecoinnovación y producción verde. Una revisión sobre las políticas de América Latina y El Caribe. CEPAL, Canadá.

HERNÁNDEZ TRILLO, F. (2015) *Federalismo ambiental en América Latina: una revisión*

CEPAL, Santiago de Chile.

IZUNZA VERA, E Y OLVERA, A.J. (2010) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*. Ciesas, México.

JUSTE RUIZ, J. CASTILLO DAUDÍ, M. (2014) *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea*. Tirant lo Blanch, Valencia

KOOLEN, R (1986) "La organización institucional del estado en relación a la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo" *La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, CEPAL/ILPES/ PNUMAS, p. 47-88.

LANZA, J (2017) "El método narrativo para entender la trayectoria y el funcionamiento de las políticas públicas locales" *Ciencia Política*, 12(23), 175-203.

MELO ESCRIBUELA, Carme "La democracia ecológica: fundamento, posibilidades, actores" *Revista Estudios Políticos (nueva época)* Num.162, octubre-diciembre, Madrid.

MEDELLÍN, TORRES, N. (2004). "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad". *Serie Políticas Sociales*, n° 93, CEPAL, Santiago de Chile.

MERINO, M (2010) "La importancia de la ética" En Merino, M y Cejudo G.M comp. *Problemas, decisiones y soluciones*, Fondo de Cultura Económica, Centro de estudios Económicos, México.

MERINO, M. Y CEJUDO, G.M. (2010) "Introducción" En Merino, M y Cejudo G.M comp. *Problemas, decisiones y soluciones*, Fondo de Cultura Económica, Centro de estudios Económicos, México.

MERLINSKY, G (2013) *Cartografía del conflicto ambiental en Argentina*. CICCUS, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

MONTESINOS, E. (2007). "Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público". *Cuaderno de Administración*. En-jun, año/vol. 20, número33, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

MORÁN A. E Y BIANCHI, G. "Toma de decisiones ambientales: marco conceptual y metodológico para su estudio". En: *Aportes para el estado y la administración gubernamental* Año 13 N° 24. P.91

MORÁN, A. (1998) Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, año 5, n° 12, 1998.

O'RYAN, R SCHAPER, M (2017) "Marco conceptual" en Rovira, Patiño y Shaper (Comp.) Ecoinnovación y producción verde. Una revisión sobre las políticas de América Latina y El caribe. CEPAL, Canadá.

PARKER GUMUCIO, C. (2015) "El mundo académico y las políticas públicas frente a la urgencia del desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe", Polis, en línea, 39. <http://polisrevuesporg/10469>

PARSONS, W. (2007): *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO, México.

PÉREZ SÁNCHEZ Margarita. (2005). Análisis de políticas públicas. Universidad de Granada; Granada.

ROTH A. N. (2009). *Políticas públicas formulación, implementación y evaluación*. Aurora, séptima edición, Bogotá.

(2007). "Enfoques y teorías para el análisis de las política públicas, cambio de la acción pública y transformación del estado". En: *Ensayo sobre políticas*

SANHUEZA CUBILLOS, C. (2016) "Notas para un territorio" en Rodríguez Garavito, C (coord.) (2016) *Extractivismo versus derechos humanos Siglo XXI*, Buenos Aires.

SERRANO MORENO J.L.(1997) "Principios filosóficos de la gestión ambiental". En: *Sociedad y Medio Ambiente*. Trotta, Serie Medio Ambiente. Madrid. P.332.

TOMASSINI, L. (1996). *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*. BID, Washington.

ZANETTI, E. A et al (2017) *Cambio climático y políticas públicas forestales en América Latina. Una visión preliminar*. CEPAL, Santiago.

CAPÍTULO

II

LOS ACTORES COMO PUNTO DE PARTIDA

Dra. Marta Susana Juliá ⁽²⁾

RESUMEN

En este capítulo ponemos el acento en los actores para el estudio de las políticas ambientales argentinas, y nos preguntamos cómo llegamos a la situación actual, de qué manera se construyeron las políticas cuando fueron claramente incorporadas a nuestro sistema jurídico, político e institucional.

Hay políticas que fueron formuladas a través del tiempo y constituyen el marco normativo ambiental vigente, las que ingresaron a la agenda política en diferentes momentos, impulsadas por diferentes fuerzas políticas u otros actores que se movilizaron para imponerlas.

Las manifestaciones sobre la formulación normativa de las políticas ambientales a nivel nacional las podemos observar caracterizándolas en cada momento relevante para su construcción, tanto en las instituciones o en la identificación de los actores que las promovieron.

Los actores que participan, debaten y disputan las políticas ambientales son numerosos, se han identificado, mapeado y elaborado en cada línea de trabajo, aquí se explicita la modalidad del trabajo realizado con las referencias teóricas y metodológicas utilizadas.

PALABRAS CLAVES: actores, construcción de política, política ambiental.

ABSTRACT:

In this chapter we put the accent on the actors for the study of Argentine environmental policies, and we ask ourselves how we arrived at the current situation, how the policies were built when they were clearly incorporated into our legal, political and institutional system.

There are policies that were formulated over time and constitute the current environmental regulatory framework, which entered the political agenda at different times, driven by different political forces or other actors who mobilized to impose them.

Demonstrations about the normative formulation of environmental policies at the

² Abogada. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales egresada de la Universidad Nacional de Córdoba. Directora del grupo de investigación. Profesora Titular por concurso de Medio Ambiente y Legislación de los recursos naturales de la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis. Directora del Instituto de Derecho Ambiental de la Universidad Católica de Córdoba.

national level can be seen characterizing them at every relevant moment for their construction, both in the institutions or in the identification of the actors that promoted them.

The actors that participate, debate and dispute the environmental policies are numerous, they have been identified, mapped and elaborated in each line of work, here the mode of the work done with the theoretical and methodological references used is made explicit.

KEY WORDS: actors, policy construction, environmental policy.

I. Introducción

Unas de las preguntas que nos formulamos en el proyecto fue ¿Qué actores participan en la construcción de la política ambiental en Argentina?

En una aproximación general a las políticas ambientales, en su formulación legislativa, en su desarrollo, en los espacios institucionales y en las modalidades de implementación, hasta el acceso a la justicia por problemáticas ambientales, se revela la intervención de un conjunto de importantes de actores en cada momento, en los debates, en la comunicación y difusión, que es necesario indagar y profundizar en sus acciones y en lo que representan, sus visiones y perspectivas.

En cualquier gestión de gobierno hay actores que participan en la construcción de la política, de diversas maneras, con sectores y espacios determinados, representando intereses diversos.

En el estudio de las políticas ambientales argentinas nos preguntamos cómo llegamos a la situación actual, de qué manera se construyeron las políticas cuando fueron claramente incorporadas a nuestro sistema jurídico, político e institucional.

Hay políticas que fueron formuladas a través del tiempo y constituyen el marco normativo ambiental vigente, las que ingresaron a la agenda política en diferentes momentos, impulsadas por diferentes fuerzas políticas u otros actores que se movilizaron para imponerlas.

Las manifestaciones sobre la formulación normativa de las políticas ambientales a nivel nacional las podemos observar caracterizándolas en cada momento relevante para su construcción. En un primer momento, a partir de 1994, con la incorporación de la cláusula ambiental, en la reforma de la Constitución Nacional, que se produce como resultado de la reforma impulsada por el presidente Menem, encuentra la definición de un espacio de relevancia en el sistema jurídico, político e institucional argentino.

Aquellos que promovieron e incorporaron los artículos 41, 42 y 43 e incluso el artículo 124 construyeron el primer espacio ambiental en la Constitución Nacional generando la política ambiental normativa en el instrumento más importante del sistema. El análisis de la exposición de motivos y los debates parlamentarios nos permiten observar qué actores aparecen, se visibilizan y qué posiciones ante

el ambiente representan.

En un segundo momento, de fuerte construcción jurídica política se sancionan las primeras leyes de presupuestos mínimos (LPM), situación que se produce entre 2002 y 2004 con la discusión realizada en un momento de crisis institucional del país. Van a incorporar cinco leyes que definen la política ambiental nacional y se destacan ciertos temas como agua, residuos, PCBs e información.

En este momento, la identificación de los actores y la discusión se puede seguir en el Congreso de la Nación, en la doctrina especializada, en las organizaciones no gubernamentales ambientales. En particular la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) se ocupa de organizar y ejecutar una serie de seminarios participativos para la discusión de las nuevas normas.

Los actores participantes en las discusiones lo podemos encontrar en el libro de FARN los que se distinguían en legisladores, funcionarios, académicos, de la sociedad civil, etc. (FARN, 2003)

Otro momento lo podemos observar en 2007 ante la sanción de la ley de presupuestos mínimos de bosques nativos (LPM BN), cuya iniciativa fue impulsada por el legislador Bonazo y contó con el apoyo, seguimiento y movilización de algunas ONG ambientales como Green pace, fundación vida silvestre, entre otras.

Otro momento se produce a partir de 2010 hasta 2015 con la construcción de políticas a través de leyes de presupuestos mínimos sobre glaciares, fuego, quema; que aparecen como las temáticas ambientales prioritarias a este nivel.

El 2017 se dicta la ley de envases vacíos de sustancias fitosanitarias que tiene otras modalidades ya que responde a otra gestión política y hay que profundizar en qué actores la promueven y qué aspectos se destacan.

La construcción de la política ambiental desde lo normativo ambiental representa un punto importante de referencia para el análisis asociado a cada gestión gubernamental en la cual se trata, dentro de cada régimen político y en el marco de una agenda determinada.

II. La institucionalidad y la construcción de la política

La institucionalidad ambiental está estrechamente vinculada a la construcción de la política y es parte esencial para la implementación de la política en el territorio. Es en esta situación que otro aspecto a destacar, y en el que profundizamos, es la construcción de institucionalidad ambiental en el tiempo, vinculada a la gestión gubernamental y la progresiva jerarquización y definición de las políticas ambientales nacionales, sus espacios, límites y desarrollos alcanzados.

A partir de la ley general (LPM) la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable transitó por el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud, la Jefatura de Gabinete de Ministros hasta convertirse en Ministerio de Ambiente en la actual gestión³. Las políticas ambientales que ejecuta se mantuvieron en las distintas estructuras del organismo y pueden analizarse el propio marco normativo de las formas en que se ejecutaron las políticas a través de las resoluciones que

³ Hoy Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable con dependencia de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación. DecretoNº802/18.

fueron implementadas.

El Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) constituye un ámbito de consenso y acuerdo pero también es un campo de construcción de las políticas que se implementan en el país. En el COFEMA se plantea la agenda de problemas prioritarios ambientales, problemas en la ejecución de las políticas ambientales nacionales, acuerdos en las modalidades para ejecutarlas a través de los marcos normativos propios que son las resoluciones del COFEMA y las actas de las reuniones donde se establecen los compromisos, consensos y acuerdos.

En los sectores gubernamentales nacionales no ambientales que se vinculan por actividades y que tienen obligaciones de coordinar (agricultura, energía, minería, turismo, educación, industria, entre otros); hay articulaciones de políticas horizontales entre ministerios y demás organismos centralizados y descentralizados que están establecidos en las propias normas en las misiones y funciones o en los objetivos de cada organismo en las leyes de ministerios. También hay articulaciones en forma vertical desde nación hacia provincias y municipios a través por ejemplo del Ministerio del interior con programas específicos, por ejemplo. Además, debemos tener presente las cuestiones ambientales que son interjurisdiccionales que se vinculan con parques nacionales, cuencas hídricas que tienen sus propias autoridades de cuenca que intervienen en estas temáticas.

Dentro de lo institucional, analizamos el rol de la justicia en la recepción, tratamiento y difusión de los temas ambientales que llegan y se expresan en las sentencias, lo que permite observar que tipo de construcción sobre los problemas elaboran los jueces en sus diferentes instancias e incluso el tribunal máximo.

Por otra parte, encontramos en el ámbito de la denominada sociedad civil a quienes intervienen en cuestiones ambientales: ONG ambientales, asociaciones de usuarios (de agua, energía, gas, etc.), asociaciones civiles, fundaciones con objeto ambiental. Las asambleas ciudadanas como nuevos movimientos sociales en temáticas puntuales como la minería a cielo abierto, los pueblos fumigados, las asambleas “despierta” (Córdoba, Ongamira, etc.), el caso de Monsanto, entre otras.

Otros movimientos organizados como el movimiento campesino, la mesa de sierras chicas, como ejemplos a los que se puede agregar sindicatos, asociaciones intermedias con opiniones puntuales en políticas ambientales como representantes de actividades productivas como: en la actividad agropecuaria la mesa de enlace, sociedad rural, Federación Agraria, Cartez. En actividades industriales la Unión Industrial, la asociaciones de PYME entre muchas otras.

Asimismo, existen un conjunto de organismos internacionales de referencia en la temática específica ambiental como por ejemplo PNUMA, CEPAL u otras que realizan informes ambientales como Banco Mundial, FMI, OMS, OPS, FAO, OCDE, para citar algunas. En el caso de organismos regionales destacamos: Mercosur, Unasur, Unión Europea.

En cada tema ambiental hay actores nuevos que se agregan y dependen del tipo de conflicto, problemas o elementos que se disputan.

Hay un actor que pocas veces se define claramente que son los partidos políticos, cuando realizan expresiones sobre problemas ambientales por sus figuras

más representativas, en la referencia escasa en las plataformas electorales al tema, en presentaciones partidarias.

Nos interesa observar qué entramado de opiniones, significados, disputas, debates se plantean en la construcción de las políticas ambientales en Argentina para los cual necesitamos seleccionar los informantes claves y los actores que participan en diferentes construcciones de la política.

Conocer cuáles son los temas prioritarios, qué temas ambientales se encuentran en la agenda política, qué otros incluiría, cómo llegan estos temas a la agenda, qué acciones realizan para participar en la discusión de las políticas, cómo ven a los otros actores, son convocados a debates, se incorporan al debate, entre otras preguntas de interés para la comprensión y el análisis.

III. Los actores que participan en la construcción de las políticas ambientales

El objetivo general que nos planteamos en el proyecto ha sido analizar la construcción política ambiental en Argentina, los principales debates y disputas en el campo jurídico-político, profundizando en la identificación de los actores y las estrategias utilizadas para la ejecución en el territorio de las políticas existentes y que se implementarán en la gestión gubernamental 2015-2019.

Cuando empezamos a indagar y profundizar sobre las políticas ambientales, acercándonos en primer lugar a los procesos de institucionalización de la temática ambiental en la gestión pública (nacional, provincial y municipal) y en segundo lugar, observando el ciclo de las políticas públicas desde la formulación hasta la ejecución, nos fue generando nuevos interrogantes y requerimientos para entender cómo se construye la política ambiental en Argentina.

En el análisis de las políticas ambientales existentes y para examinar las cuestiones que se han considerado, priorizado e incorporado como temas relevantes para la regulación y diseño de políticas específicas, hemos realizado un recorrido, en los trabajos previos, por la estructuración de las instituciones ambientales y los ciclos de políticas que han desarrollado y los mecanismos jurídicos administrativos que han implementado, con distintos niveles de análisis.

En todas las aproximaciones realizadas a la temática de las políticas ambientales, de las instituciones, de las normativas están presentes los actores, esperando ser descubiertos, analizados, considerados en los estudios sobre el tema. En realidad son los verdaderos protagonistas de las políticas ambientales los que las diseñan, debaten, disputan, ejecutan y en nuestro caso construyen en distintos momentos.

Para realizar una aproximación a los actores iniciamos el abordaje desde algunos supuestos sobre los que nos venimos preguntando y analizando en materia de políticas ambientales y que puede extenderse a las políticas en general:

- En primer lugar, como consecuencia de los estudios existentes acordamos en la afirmación que la política se construye, situación que nos lleva a observar quiénes y como las construyen en cada situación objeto de estudio.

- En segundo lugar, en la expresión de las políticas en áreas, espacios o territo-

rios permite corroborar que la construcción se produce en diferentes niveles y modalidades, por lo que existen actores, lugares, formas en que se manifiesta la construcción.

- En tercer lugar, como resultado de las afirmaciones anteriores se puede reconocer que no existe una sola forma o modalidad en la construcción de la política.

Los actores que intervienen en la construcción de las políticas, en los diferentes espacios, áreas, territorios es necesario considerarlos en cada política objeto de análisis y otro supuesto del cual partimos es que son numerosos los actores que intervienen en la construcción, por lo que nos interesa observar quienes participan en la construcción en cada área y cómo podemos describir esto.

Los actores que consideramos a priori, al inicio del trabajo, que entendemos participan en la construcción de la política ambiental y en una primera organización para una sistematización general, se realizó enumerando los actores que se identifican de acuerdo a su condición de gubernamentales o no y los actores internacionales, donde se tuvieron en cuenta:

Gubernamentales: pertenecientes al Poder Ejecutivo, sean ambientales o no ambientales, COFEMA, Poder legislativo, Poder judicial.

No gubernamentales: asociaciones, fundaciones, ONG ambientales, asociaciones intermedias, sindicatos, cooperativas. Las asambleas ciudadanas como nuevos movimientos sociales en temáticas puntuales como la minería a cielo abierto, los pueblos fumigados, las asambleas “despierta” (Córdoba, Ongamira, etc.), el caso de Monsanto, entre otras. Otros movimientos organizados como el movimiento campesino, la mesa de sierras chicas, como ejemplos a los que se puede agregar sindicatos, asociaciones intermedias con opiniones puntuales en políticas ambientales como representantes de actividades productivas como: en la actividad agropecuaria la mesa de enlace, sociedad rural, Federación Agraria, Cartez. En actividades industriales la Unión Industrial, la asociaciones de PYME entre muchas otras. Organismos internacionales de referencia en la temática específica ambiental como por ejemplo PNUMA, CEPAL u otras que realizan informes ambientales como Banco Mundial, FMI, OMS, OPS, FAO, OCDE, para citar algunas.

Lo interesante es pensar como ubicar los actores en un mapa y en la construcción de la política, de qué manera intervienen y en qué parte de la construcción o en qué momentos y con qué actores se cruza, coincide, debate o mantiene posiciones diferentes.

IV. Actores: concepto y alcance en el trabajo

Para considerar y profundizar en la participación de los actores en la construcción de la política ambiental, un aspecto relevante es el concepto de actores desde el cual realizamos el análisis y a partir del cual los distinguimos, sistematizamos o clasificamos.

Los actores sociales han sido definidos y conceptualizados por autores en distintas disciplinas y perspectivas teóricas. La caracterización de actores, actores

sociales, actores relevantes, actores claves se han expresado en la producción de las ciencias sociales con el fin de analizar y comprender la participación en distintos procesos y situaciones objeto de estudio.

En el diccionario actor se describe como el individuo o conjunto de individuos que llevan a cabo acciones sociales.

En el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, en el área de participación de la Dirección de bosques al establecer la metodología participativa para el ordenamiento territorial de bosque (OTBN) define que considera actores de la siguiente forma: “Un actor es todo individuo que se encuentra o forma parte de un grupo, organización, entidad o institución del sector público, social, privado, no gubernamental o agencia internacional que tenga relación directa o indirecta con el proyecto a ejecutar”. Asimismo, utiliza actores claves y los define como: “aquellos individuos cuya participación es indispensable y obligada para el logro del propósito, objetivos y metas del OTBN dado que los beneficios o perjuicios del mismo afectarán de alguna manera su vida. Todo actor clave tiene derecho de participar e influir en el proceso de acuerdo a sus necesidades y recursos.”

En los análisis en materia de conflictos podemos encontrar algunas aproximaciones de interés: “En cualquier conflicto es normal que bajo la noción de sujetos aparezca una gran diversidad de personas e instituciones que cuentan con una relevante cantidad de características. Hablar de actores es hacer referencia a los sujetos que están implicados de una manera principal en el conflicto” (Calvo Soler, 2014:84)

Así también encontramos referencias en materia de sustentabilidad: “En esta línea en el campo del desarrollo y su diversas problemáticas se ha constituido en un entramado complejo, atravesado por una multiplicidad de instituciones y actores- económicos, políticos y sociales que deben ser entendidos a partir de diferentes escalas y agendas –nacional, regional, global-“ (Svampa, 2016:137)

Compartimos la afirmación que muchas propuestas ambientales destacadas colocan en un segundo plano, o abordan en forma distorsionada, el papel de los actores y escenarios políticos (Gudynas, 2001). Finalmente, en el análisis que realiza Gudynas, nos informa que “otros autores ofrecen posiciones más elaboradas, con múltiples actores intervinientes en las políticas ambientales. Un excelente ejemplo lo ofrece Römpczyk (1995), quien considera que la política ambiental se construye por cinco actores, y pasa a describir un pentágono donde los vértices están ocupados por el Estado, sociedad civil, empresarios, partidos políticos y sindicatos” (Gudynas, 2001: 7)

En tanto la construcción de políticas ambientales es un proceso político, debe ofrecer condiciones que hagan posible la participación de cualquier actor, a título individual o colectivo. Todos los actores son necesarios para esa tarea, y se deben ofrecer condiciones que impulsen una amplia participación. Esto permite poner en evidencia la importancia de los espacios de acción de los actores; lo que a su vez permite identificarlos desde esos escenarios (Gudynas, 2001).

Para definir a los actores como participantes y antes de profundizar en el caso

objeto de trabajo considero que “establecidas las limitaciones del calificativo de “actor clave”, o de conceptos análogos como el de vanguardia, puede apelarse a un concepto más modesto, como el de “actores destacados” en la construcción de políticas ambientales. Así, es posible identificar una serie de ellos entendidos en un sentido amplio, considerando aquellos que están organizados, y que actúan en la esfera pública como tales (se excluyen manifestaciones individuales) (Gudynas, 2001: 5).

Para Gudynas (2001) en tanto la construcción de políticas ambientales es un proceso político, debe ofrecer condiciones que hagan posible la participación de cualquier actor, a título individual o colectivo. Todos los actores son necesarios para esa tarea, y se deben ofrecer condiciones que impulsen una amplia participación. Esto permite poner en evidencia la importancia de los espacios de acción de los actores; lo que a su vez permite identificarlos desde esos escenarios.

Entre las referencias a la diversidad de actores aparecen en escena una multiplicidad de actores que van más allá del actor estatal y sus organismos de gobierno, los legisladores, los organismos de evaluación y control ambiental, los consultores de política ambiental, las entidades especializadas empresariales, y por cierto los movimientos sociales, indígenas y ambientalistas; la gobernanza ambiental está siendo demandada por la sociedad civil y en todos lados se hace sentir la demanda por una democratización de las decisiones de política pública y privada que tienen relación e impactan en el medioambiente (Ford, 2003, Hysing, 2013; en: Gumucio, 2014:5).

En idéntico sentido “en cuanto a los nuevos contextos que influyen en el mundo de las políticas públicas es interesante anotar que estas ya no constituyen monopolio de los actores estatales, enfrentan a nuevos actores y se ven exigidas por las reformas de la política en la región(Gomáriz, 2007)” (Gumucio, 2014: 39).

En la descripción que realiza Svampa (2008) de los movimientos sociales y las diferentes dimensiones que los caracterizan nos interesa destacar cuando se refiere a la multiescalaridad del conflicto que tiene lugar en el marco de un entramado complejo en el cual se encuentran involucrados actores sociales, económicos y políticos (actores locales, regionales y/o provinciales, estatales y globales).

En las perspectivas que abordan la temática de la democracia ecológica, podemos observar la trascendencia a la temática de los actores y consideran que “Por el contrario, en una democracia ecológica la inclusión de todos los grupos afectados es una cuestión de justicia que determina las reglas del proceso democrático (Eckersley, 2004: 165-166). Puesto que el objetivo de las deliberaciones la justicia medioambiental, el mundo natural y las generaciones futuras han de estar representados con independencia de las preferencias de los actores políticos” (Melo Escrihuela, 2013: 186).

La cámara empresaria de medio ambiente (CEMA) en el documento titulado “La formulación de la política ambiental para la Argentina que viene” editado en 2015, plantea que “Dicha instancia constituye un proceso largo y cambiante por la propia dinámica social, debiéndose lograr que los resultados de cada etapa

retroalimenten con la siguiente a los efectos de generar confianza entre los distintos actores sociales involucrados: la comunidad local, la comunidad científica-profesional, los funcionarios del gobierno y el empresariado. Para que esto ocurra el conocimiento y la comunicación adquiere un papel clave, relevante e indeclinable” (CEMA, 2015:11). Como hemos descripto existen numerosas referencias a la variedad, multiplicidad de actores y los diferentes autores resaltan aspectos por los cuales considerar la presencia de los actores sociales y también existen formas que intentan ordenarlos, sistematizarlos o establecer categorías frente a una temática concreta.

V. Técnicas para identificar, vincular y analizar actores

Ante la identificación de una multiplicidad de actores que intervienen, directa o indirectamente en una temática, que participan en diferentes momentos, que se relacionan o no entre sí; se debe recurrir a técnicas adecuadas que permitan identificarlos pero al mismo tiempo se puedan vincular y facilitar el análisis en las situaciones concretas.

Nos parece interesante mapear los actores en la construcción de la política, esto es observar y graficar en cada momento los actores que intervienen y hacer lo que algunos autores consideran la “cartografía del conflicto” para realizar una “cartografía de la construcción de la política” para comprender el proceso y los diferentes momentos que atraviesa el mismo.

Cuando se estudia el uso de los mapas o las formas de representar nuevos problemas, en particular mapear distintos actores nos encontramos con una producción nueva, a pesar que se destaca que “Los mapas son representaciones ideológicas. La confección de mapas es uno de los principales instrumentos que el poder de dominación ha utilizado históricamente para la apropiación utilitaria de los territorios” (Santos, 2015:7).

Las representaciones de los actores en forma de gráficos o mapas tienen como objetivo mostrar de una manera diferente las situaciones que se describen. Siempre tomamos en cuenta los mapas elaborados y oficiales como la representación del territorio adecuada, sin cuestionarnos mucho más. “Los relatos y cartografías oficiales son aceptados como representaciones naturales e incuestionables pese a ser el resultado de miradas interesadas que los poderes hegemónicos despliegan en el territorio” (Santos, 2015:7).

El uso que pretendemos en nuestro trabajo es utilizar el mapeo de los actores concebido como una práctica, una acción o reflexión en el cual el mapa es una de las herramientas que facilita el abordaje y la problematización; en los términos de Santos el mapa no es el territorio, es una imagen estática la cual se le escapa la permanente mutabilidad y cambio al que están expuestos los territorios. El mapeo es una herramienta que muestra una instantánea del momento en el cual se realizó (Santos, 2015).

En el caso del uso del mapeo para los conflictos “se entiende el mapeo al análisis de una situación de conflicto realizado por una persona que pretende interve-

nir en él. El mapeo incluye un conjunto de reflexiones, descripciones y reconstrucciones conforme a las cuales el operador puede diseñar plan de acción” (Clavo Soler, 2014:19). Es por ello que usamos el mapeo de los actores en el proceso objeto de análisis y en cada uno de los momentos del mismo.

Entre los actores destacados, como los denomina Gudynas, el autor resalta el ambientalismo, los partidos verdes, otros movimientos sociales (ejemplo organizaciones vecinales y locales, eclesiásticas, de base, mujeres, pequeños productores rurales, cooperativas de consumo) científicos, élites y empresarios, partidos políticos tradicionales (Gudynas, 2001).

Por todo lo que venimos describiendo y analizando, considero el mapeo como una práctica, acción de reflexión en el cual el mapa es solo una de las herramientas que facilita el abordaje y la problematización de territorios sociales y geográficos. Es una técnica que nos permite visualizar los actores en un momento, sus relaciones y vinculaciones y plasmar la complejidad en forma gráfica.

VI. Propuesta de categorización de los actores

La propuesta de generar diferentes categorías de actores la planteamos en función de la multiplicidad y complejidad de los actores involucrados en los diferentes momentos o instancias en que se construye la política ambiental.

Para ello nos planteamos tres pasos:

1-Tipologías posibles:

Categorías analíticas relevantes para el trabajo, sistematización por dimensiones de análisis.

Partimos de una propuesta inicial que ordena los actores que tiene un objeto para el trabajo que se desarrolla en educación ambiental. Esto nos lleva a pensar como ubicar los actores en un mapa y en la construcción de la política, de qué manera intervienen, y en qué parte o momento de la construcción se visualizan.

Todo ello nos conduce a la posibilidad de generar posibles: a-Tipologías, b-Categorías analíticas relevantes y c- Sistematización de acuerdo a las dimensiones de análisis.

De esta forma, una de las primeras formas de ordenar es por niveles (internacional, nacional, provincial) por pertenecer al sector gubernamental o no, y luego cada categoría que se utilice se deriva en un conjunto de dimensiones que complejizan su comprensión.

2- Ubicación de actores por sectores o líneas:

Descripción de actores unificando los detectados y descriptos en cada una de las líneas de investigación del proyecto.

El objetivo de identificar los principales actores que aparecen asociados a las políticas ambientales en los diversos sectores analizados y relevados, nos aproxima a la ubicación de los mismos de acuerdo a las líneas de trabajo en que se divide el equipo y la identificación que realizan en su línea con la idea de generar un pool

de actores y organizarlo en primer término en escalas o niveles (internacional-nacional-provincial-municipal) y en cada nivel en categorías tales como gubernamentales, no gubernamentales, donde en cada sector se establecen otras clasificaciones o sistematizaciones que facilitan su visualización.

A-Los actores en la región

Dentro de los actores que conforman diversas expresiones a nivel internacional, nos referimos a aquellos con particular incidencia en la región latinoamericana y que se han observado que tienen impacto en la construcción de la política ambiental en Argentina. Estos actores identificados, tienen su propia diversidad y representan organismos internacionales de diferente tipo, doctrinarios, organizaciones ambientales, entre otros.

Los actores del poder público en el orden internacional en el caso de Naciones Unidas, PNUMA y UNESCO, CEPAL, organismos como Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo su impacto en la construcción de las políticas se traduce en los informes sobre la situación de la región, sugerencias sobre las políticas públicas a desarrollar por parte de los países, funcionamiento con que generan políticas regionales e instalan temas en la agenda política de los países.

Algunos autores consideran que se han conformado verdaderas usinas de pensamiento en estos ámbitos que trabajan en generar estas situaciones. En este aspecto se afirma que “las políticas públicas se han profesionalizado. El rol y el peso de los profesionales para la definición de agendas de política para la atención de los problemas económicos y sociales y el afianzamiento de los Think Tanks son decisivos en los procesos de formulación de modernas bases para la definición de las políticas públicas” (Parker Gumucio 2015:6).

Otros actores que trabajan a nivel regional impulsando respuestas regionales ante el avance y las propuestas de los organismos internacionales son los doctrinarios, teóricos que han generado pensamientos diferenciados: Gudynas, Boaventura de Sousa Santos, Svampa, solo para nombrar algunos.

B-Actores gubernamentales

A los actores gubernamentales los organizamos siguiendo diferentes criterios que permiten establecer algunas tipologías de actores en algunos casos, formas de sistematizaciones en otros y las categorías de análisis adecuadas a los objetivos planteados. Así en esta instancia los ordenamos por las funciones (poder ejecutivo, legislativo y judicial), por los niveles jurisdiccionales (nacional, provincial y municipal), por la jerarquía en los cargos (ministro, secretario, director-presidente, integrante, representante en los casos de organismos descentralizados, autárquicos, inter-jurisdiccionales, entre otros) dentro de las áreas y también se puede clasificar internamente entre funcionarios, profesionales, técnicos y empleados.

En algunos casos en esta instancia se han identificado ciertos actores en forma precisa y los incluimos de esa manera.

Poder ejecutivo

Las áreas destacadas por las diferentes líneas de trabajo del equipo que constituyen actores relevantes en la construcción de la política ambiental son las siguientes: representantes del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable⁴, del Ministerio de Modernización, de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Relaciones Exteriores y Culto, Energía y Minería, Agroindustria, Producción. COFEMA. Autoridades y representantes regionales. ACUMAR representantes.

Poder legislativo

En el Poder legislativo tanto en el ámbito del Congreso de la Nación como en la Legislatura provincial se identifican las comisiones internas que tratan las temáticas ambientales o están directamente vinculadas a ellas y también se identifican algunos legisladores que por algún aspecto se consideran relevantes para contar con la opinión acerca de la construcción política.

Cámara de Diputados: Comisión agricultura y ganadería, Energía y combustibles, recursos naturales y conservación del ambiente urbano, Minería.

Cámara de Senadores: Comisión Ambiente y desarrollo sustentable, Comisión agricultura, ganadería y pesca, de minería, energía y combustibles. Juan Manuel Abal Medina Senador (FPV) fue jefe de gabinete en la gestión anterior, Rubén Héctor Giustiniani Senador (socialismo).

En la provincia de Córdoba: comisión de asuntos ecológicos del Poder Legislativo, de Agricultura, ganadería y recursos renovables, de agua, energía y transporte.

Poder judicial

En el ámbito del poder judicial se identifican los distintos actores a nivel nacional y de la provincia de Córdoba que son representativos para indagar acerca de la temática, en muchos casos se cuenta con la referencia personal de los actores detectados.

A nivel nacional: Ex Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Dr. Ricardo Lorenzetti), Ministros de la Corte. Oficina de justicia ambiental bajo superintendencia de la Corte. Secretaría de juicios ambientales de la Corte. Comisión de ambiente y sustentabilidad de la Corte.

A nivel provincial: Presidente del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Córdoba, Vocales. Fiscalía general de la Provincia, Camaristas, jueces.

C-Actores no gubernamentales

ONGs

Con respecto a las organizaciones no gubernamentales (ONG) hemos relevado aquellas identificadas con la problemática ambiental y constituidas legalmente como tales, que tienen actuaciones en diferentes temas, en algunos casos se identifican personas que forman parte de las organizaciones porque constituyen

en sí actores importantes para considerar la opinión.

Entre las más destacadas enumeramos: Greenpeace, Fundación Espacios Verdes, Fundación Vida Silvestre, Fundación Ambiente y Recursos Naturales(FARN), Foro ambiental Córdoba y ACUDE (Córdoba).

Asociaciones y Fundaciones

Asociación Civil Nuevo Ambiente, Asociación ambientalista de abogados de la Patagonia, Fundación Club de Derecho.

Movimientos sociales

Los denominados movimientos sociales donde los autores identifican diferentes formas de asociación de colectivos que agrupan actores con objetivos comunes, podemos observar una variedad y multiplicidad de ellos, identificamos inicialmente los siguientes: FACYR (Federación Argentina de Cartoneros y Recolectores), CTEP (Comunidad de Trabajadores de Economía Popular). Movimientos de mujeres: Fortaleciendo Defensoras Ambientales del Chaco Americano, Fundación Plurales. Movimiento Campesino: Movimiento Nacional Campesino, Encuentro Latinoamericano de Jóvenes por la Tierra.

A nivel provincial destacamos: Madres de Ituzaingó- Córdoba, CISCA- Córdoba, Asamblea de Vecinos Malvinas Lucha por la Vida, Red Ciudadana Nuestra Córdoba, FUNAM- Fundación para la Defensa del Ambiente, Fundación Córdoba Mejora – Proyecto de Cohesión Social, Fundación Iniciativa, Fundación Inclusión Social- Córdoba, Fundación Relevando Peligros, Banco de Bosques, entre otros.

Partidos políticos

Al estudiar este actor, se intentó identificar las posiciones de los diferentes partidos políticos ante los problemas ambientales, la opinión de sus principales representantes.

Medios

Los medios de prensa que se identifican asociados a la construcción de la política con periodistas que informan, realizan periodismo de investigación en el tema, o tratan en forma habitual la temática se referencian para incluir en el mapa.

Doctrina

Los teóricos de diferentes disciplinas que opinan a nivel regional y nacional conformando la doctrina que se utiliza en materia ambiental en las diferentes temáticas y va constituyendo líneas de pensamiento en América Latina y en Argentina. Aquí podemos nombrar: Boaventura de Sousa Santos (Universidad de Coimbra), Eduardo Gudynas (CLAES – Centro Latinoamericano de Ecología Social), Maristella Svampa (UNLP-CONICET), Atilio Borón (UBA-CONICET), Seoane, José; Taddei, Emilio; Algranati, Clara(Grupo de Estudios sobre América Latina y el Caribe,GEAL - Universidad de Buenos Aires, UBA).

Representantes de actividades

Las diferentes actividades productivas se organizan y expresan a través de modalidades variadas por lo que hemos identificado en general las principales y se incorporarán en nuestro mapa las que aparecen opinando concretamente o disputando las políticas ambientales.

En la actividad industrial: la unión industrial (nacional o provincial), cámaras que agrupan actividades y a sectores emitiendo opinión desde su condición (ej. cámara de la madera, de emprendedores inmobiliarios).

En la actividad agropecuaria y minera: las diferentes entidades que representan y opinan desde los sectores (sociedad rural, CARTEZ (Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona), mesas de enlace, cámaras, entre otros), la asociación minera.

En la actividad de Comercio las asociaciones como cámara de comercio, de comercio exterior.

Asociaciones de profesionales: colegios de abogados, de ingenieros, de agrónomos, etc.

Instituciones financieras

Instituciones de enseñanza y de investigación: Universidades, escuelas (docentes). Redes de Educación Ambiental. Doctrinarios, abogados. Asociaciones de usuarios que representan diferentes actividades (de agua, energía, etc.)

Otros

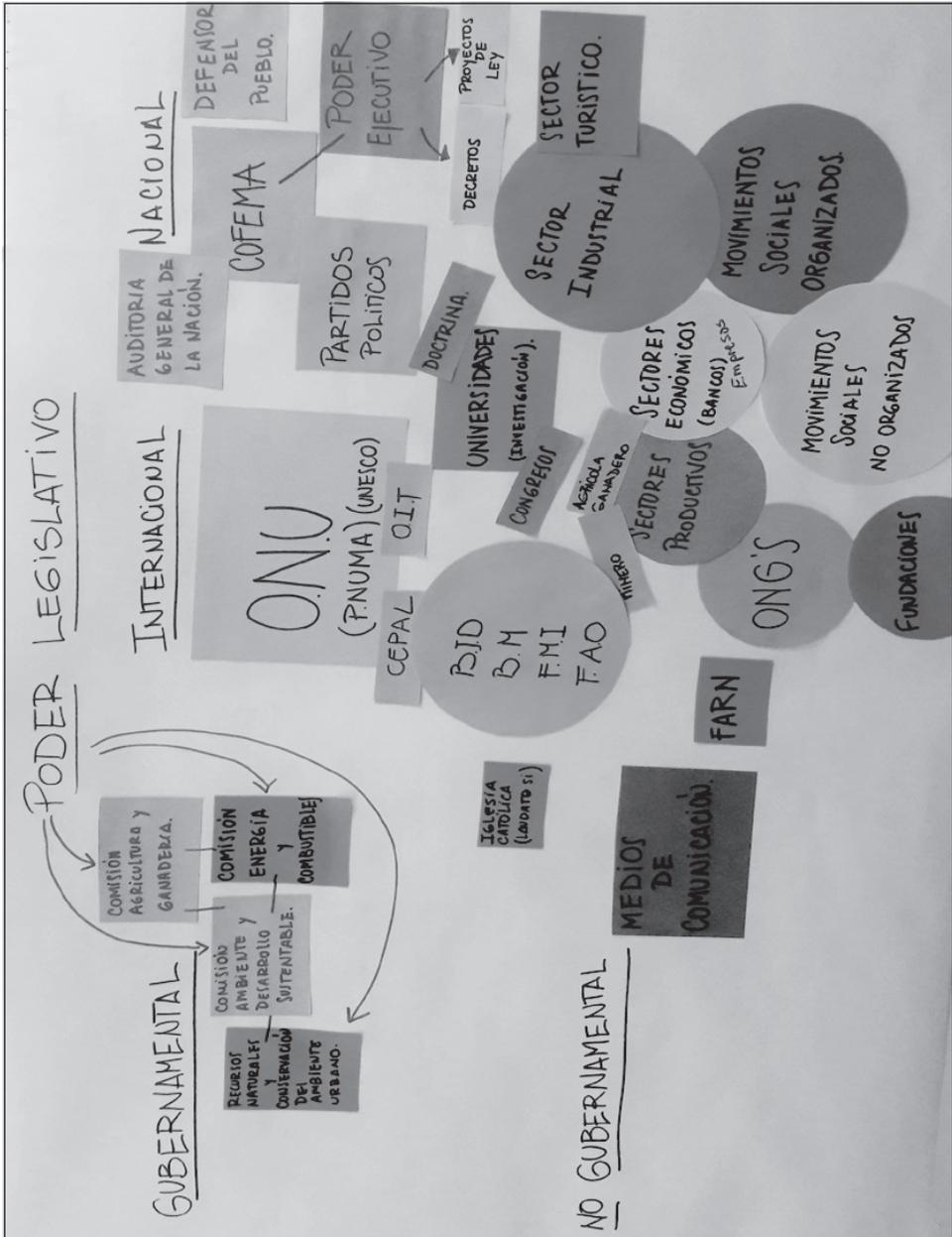
Hacemos referencia a grupos de opinión que se han detectado y se diferencian de los anteriores: Iglesia (Encíclica Laudato Si), actores eventuales frente a problemas concretos (ciudadanía), familia, grupos artísticos, proyectos de investigación de diferentes equipos académicos, proyectos de extensión, otras personas jurídicas, etc.

3-Construcción de un mapa de actores que se manifiesta en los diferentes momentos de construcción de la política

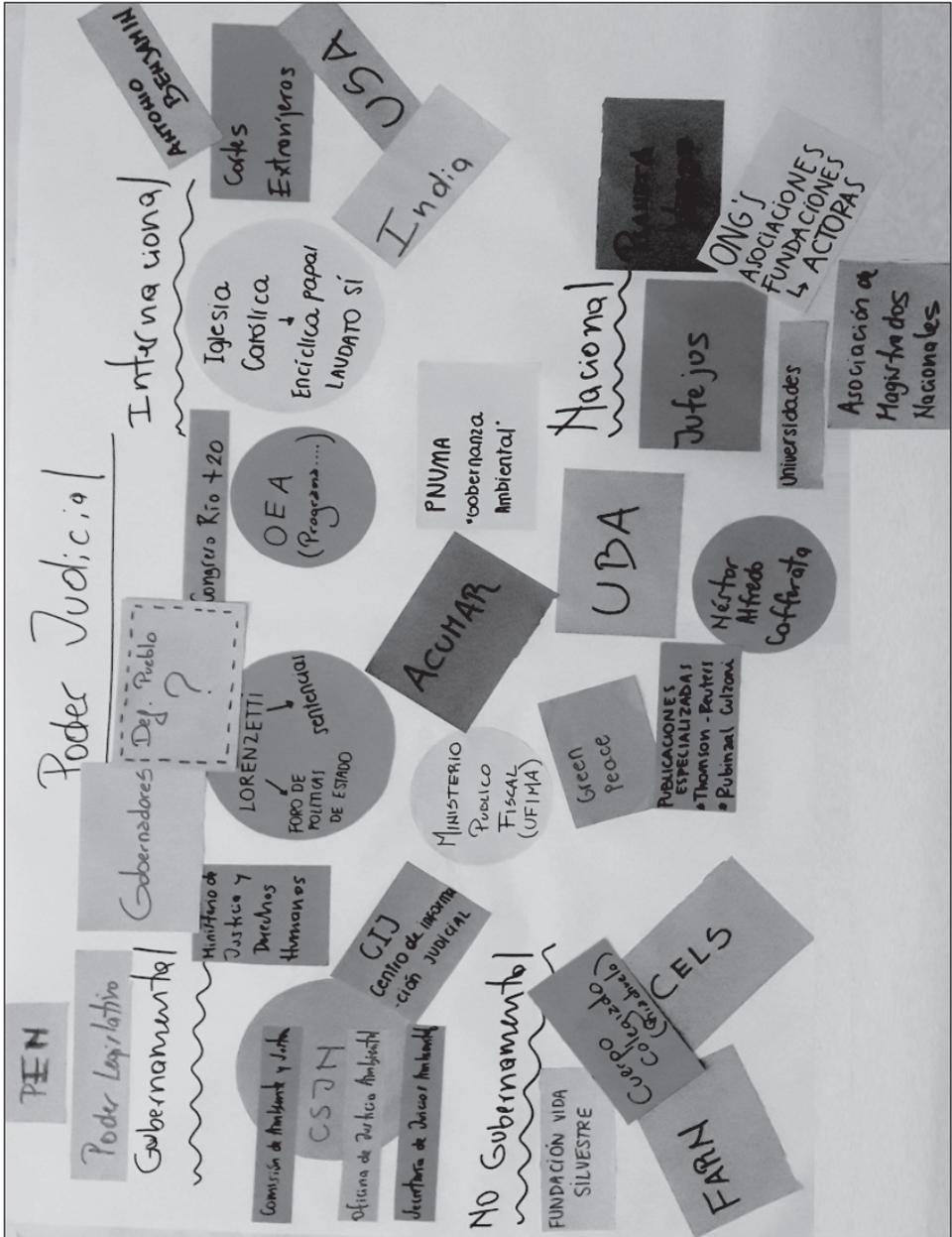
La propuesta consiste en la elaboración de un mapa donde los integrantes del grupo puedan insertar lo que han incorporado, establecer relaciones, encontrar actores nuevos, entre otras posibilidades que brinda graficar, debatir y elaborar el mapeo que planteamos.

A continuación se muestran las fotos de los resultados por línea de análisis.

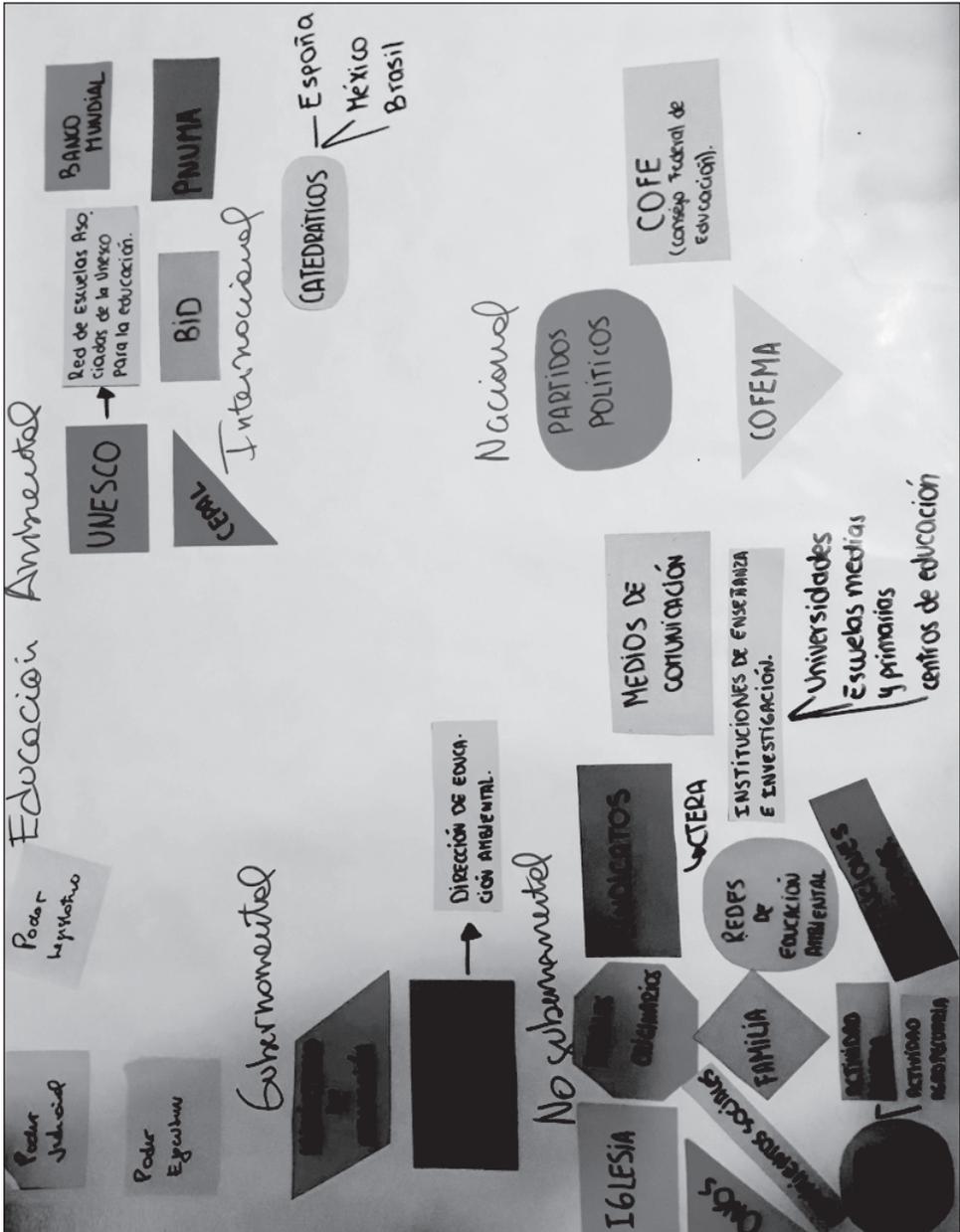
Mapeo Línea Poder Legislativo



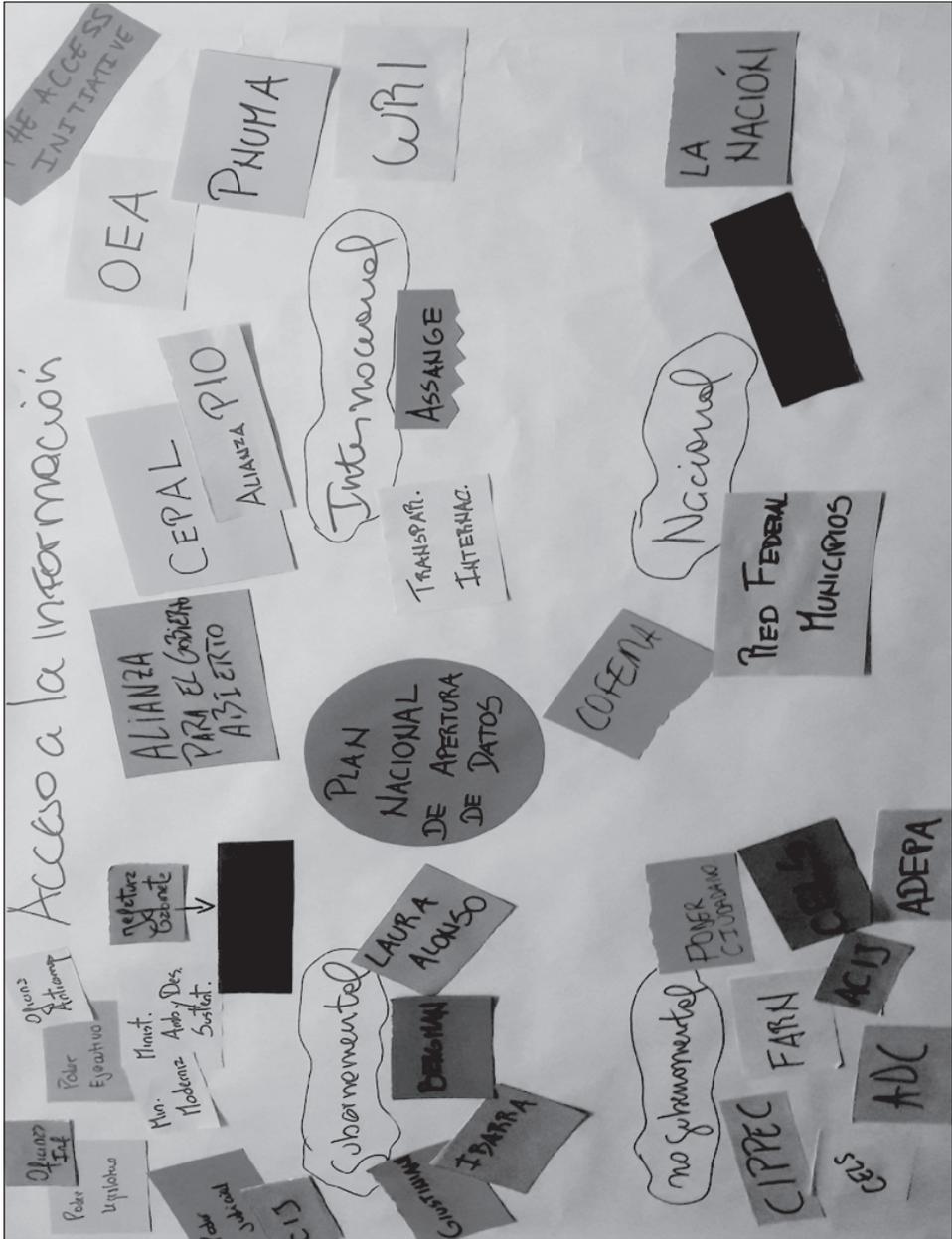
Mapeo Línea Poder Judicial Nacional



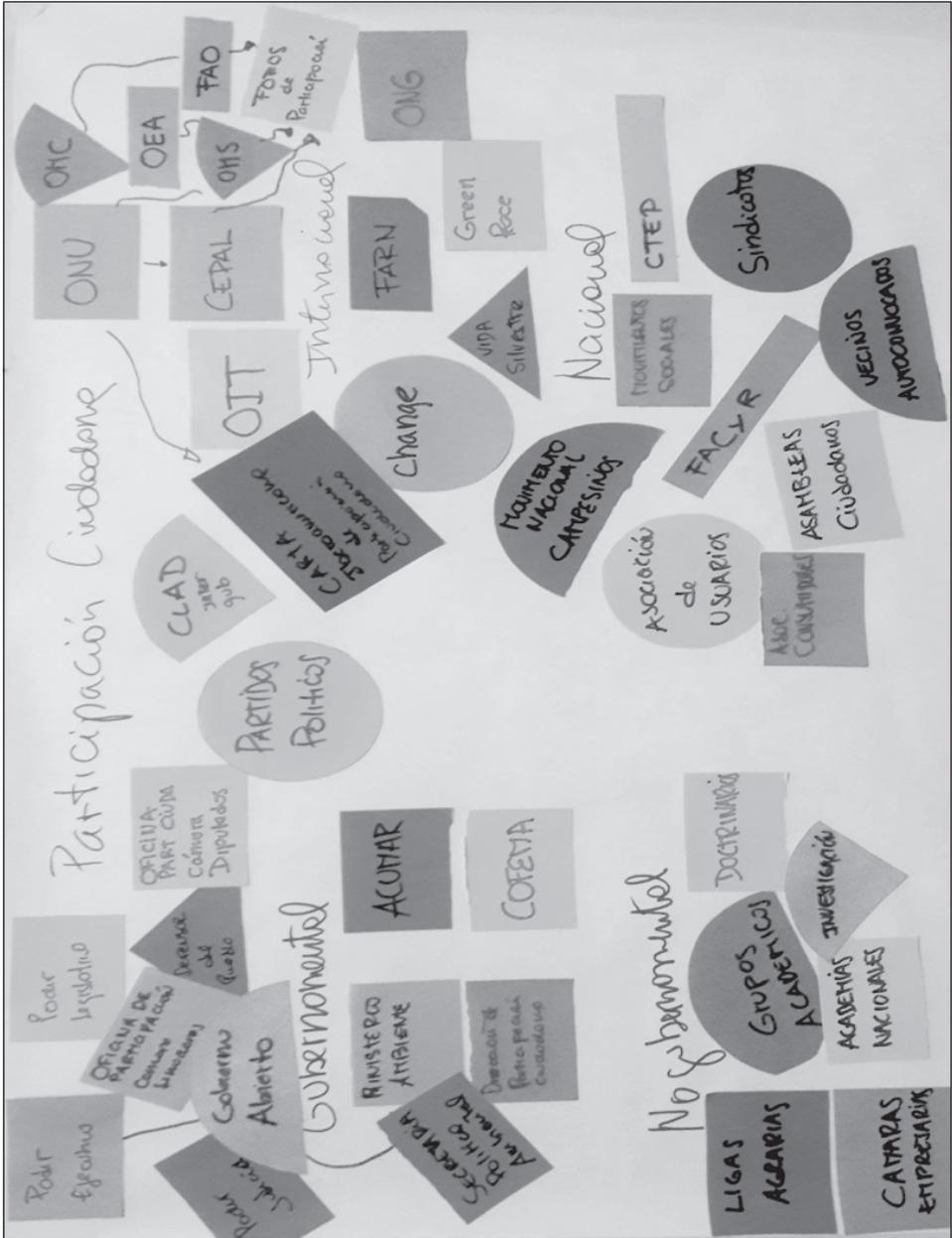
Mapeo Línea Educación Ambiental



Mapeo Línea Información Ambiental



Mapeo Línea Participación Ciudadana Ambiental



VIII. Reflexiones finales

Cuando empezamos a indagar y profundizar sobre las políticas ambientales, acercándonos a los procesos de institucionalización de la temática ambiental en la gestión pública (nacional, provincial y municipal) observando el ciclo de las políticas públicas, desde la formulación hasta la ejecución, se nos fueron generando nuevos interrogantes y requerimientos para entender cómo se construye la política ambiental en Argentina. Así es que iniciamos el recorrido del actual proyecto 2016/2017 sobre “La disputa por la construcción política ambiental en Argentina: actores y estrategias para la ejecución en el territorio” tal como fuera señalado en el Capítulo que precede.

Partimos de algunos supuestos sobre los que nos venimos preguntando y analizando. En primer lugar la afirmación que la política se construye, que la construcción se produce en diferentes niveles y modalidades, que no existe una sola forma o modalidad en la construcción de la política.

Otro supuesto del cual partimos es que son numerosos los actores que intervienen en la construcción, por lo que nos interesa observar quienes participan en la construcción en cada área y cómo podemos describir esto.

Para abordar el análisis de los actores socioambientales desde las funciones de gobierno y desde las principales herramientas de gestión se propuso la realización de dos talleres bajo la metodología de generar un Mapeo Colectivo de Actores.

En el Taller de fecha 21 de Junio del año 2017 se abordó la construcción de la política ambiental nacional, identificando los actores que inciden en el proceso y el ciclo de las políticas. Ello le permitió al grupo de investigación indagar en una nueva metodología que fomenta el trabajo en equipo así como el intercambio de opiniones, miradas, y un diálogo de saberes.

Luego en el Taller de fecha 30 de Junio de 2017 se pretendió ahondar en la citada metodología de diagnóstico y planificación participativa, elaborando en esa instancia mapas de los actores que disputan las políticas ambientales en la Provincia de Córdoba. En este caso la mirada estuvo concentrada exclusivamente en la realidad de la provincia de Córdoba, diferenciando las estrategias utilizadas por los actores para la ejecución de la política ambiental en el territorio subnacional.

La propuesta de avanzar en los Talleres de Mapeo tuvo como objetivo primordial la identificación de los actores en la construcción de la política ambiental nacional y provincial a efectos de realizar colectiva y colaborativamente un mapeo de los actores relevados y detectados, como herramienta de reflexión que facilitó el abordaje del problema contextualizando los territorios sociales, subjetivos e incluso geográficos en disputa. La tarea permitió además profundizar en los siguientes objetivos específicos:

- Crear un espacio de discusión y reflexión como dispositivo para la construcción de conocimiento.
- Impulsar la participación colectiva y el intercambio de saberes entre las diferentes líneas del proyecto de investigación.

- Reconocer los diferentes actores que participan en la construcción política ambiental nacional y de la provincia de Córdoba
- Ubicar y visualizar la relación entre los actores detectados y las zonas geográficas en disputa
- Determinar las redes que se generan para conocer las posiciones y relaciones entre los actores y de esta manera reconocer el escenario existente.

Los Talleres de Mapeo realizados fueron una instancia para la construcción colectiva de conocimiento en el grupo de investigación y ello permitió la reflexión conjunta sobre los diferentes actores que inciden en mayor o menor medida en el proceso de construcción de la política ambiental y pudimos observar como los actores se repetían en las diferentes líneas de investigación.

IX. Bibliografía

CALVO SOLER, R. (2014) Mapeo de conflictos. Técnica para la exploración de los conflictos. Gedisa. Barcelona.

CARIÑO, M. y CASTORENA, L (Eds.) (2015) Saberes para la sustentabilidad. Icaria, Barcelona

CASAR, M. A. y MALDONADO C. (2010) "Formación de agenda y procesos de toma de decisión" En Merino, M y Cejudo G. M (comp.) Problemas, decisiones y soluciones, Fondo de Cultura Económica, Centro de estudios Económicos, México.

CEJUDO, G. M. (2010) "Discurso y políticas públicas, enfoque constructivista" En Merino, M y Cejudo G. M (comp.) Problemas, decisiones y soluciones, Fondo de Cultura Económica, Centro de estudios Económicos, México.

DOMÍNGUEZ, G.A.L et al "Gobernanza del Cambio Climático: Especificación de un modelo de actitudes hacia los gobiernos del cambio climático". Revista de Ciencia Política Nº30. "Instituciones y procesos gubernamentales".
www.revinciapolitica.com.ar

DURÁN, D. (2013) Proyectos ambientales y sustentabilidad. Lugar, Buenos Aires.

GIMÉNEZ T.V. (2016) Justicia ecológica en la era del antropoceno. Trotta, Madrid

GONZÁLEZ Tachiquin, M El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. Quid JurisGudynas, E. (2015) Derecho de la naturaleza. Ética biocéntrica y políticas ambientales. Tinta Limón, Buenos Aires.

GUTMAN V y López, A. (2017) "Producción verde y ecoinnovación" en Rovira, Patiño y Shaper(Comp.) Ecoinnovación y producción verde. Una revisión sobre las políticas de América Latina y El Caribe. CEPAL, Canadá.

GUDYNAS, E. (2001). Actores sociales y ámbitos de construcción de políticas ambientales. Ambiente & Sociedade, (8), 5-19. Campinas.
<https://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2001000800002>

HERNÁNDEZ TRILLO, F. (2015) *Federalismo ambiental en América Latina: una revisión CEPAL*, Santiago de Chile.

IZUNZA VERA, E y OLVERA, A.J. (2010) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*. Ciesas, México.

JUSTE RUIZ, J. CASTILLO DAUDÍ, M. (2014) *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea*. Tirant lo Blanch, Valencia

LANZA, J (2017) "El método narrativo para entender la trayectoria y el funcionamiento de las políticas públicas locales" *Ciencia Política*, 12(23), 175-203.

MELO ESCRIBIELA, Carme "La democracia ecológica: fundamento, posibilidades, actores" *Revista Estudios Políticos (nueva época)* Num.162, octubre-diciembre, Madrid.

MEDELLÍN, Torres, N. (2004). "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad". *Serie Políticas Sociales*, N° 93, CEPAL, Santiago de Chile.

MERINO, M (2010) "La importancia de la ética" En Merino, M y Cejudo G.M (comp.) *Problemas, decisiones y soluciones*, Fondo de Cultura Económica, Centro de estudios Económicos, México.

MERINO, M. y CEJUDO, G.M. (2010) "Introducción" En Merino, M y Cejudo G.M (comp.) *Problemas, decisiones y soluciones*, Fondo de Cultura Económica, Centro de estudios Económicos, México.

MERLINSKY, G (2013). *Cartografía del conflicto ambiental en Argentina*. CICCUS, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

MORÁN, A. (1998) *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, año 5, N° 12, 1998.

NOGUERA DE ECHEVERRY, A.P. (2007) "Complejidad ambiental: propuestas éticas emergentes del pensamiento ambiental latinoamericano". *Reflexión*, Volumen 10 No.1 Mayo.

O'RYAN, R SCHAPER, M (2017) "Marco conceptual" en Rovira, Patiño y Shaper (Comp.) *Ecoinnovación y producción verde. Una revisión sobre las políticas de América Latina y El caribe*. CEPAL, Canadá.

PARKER GUMUCIO, C. (2015) "El mundo académico y las políticas públicas frente a la urgencia del desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe", *Polis*, en línea, 39.<http://polisrevuesporg/10469>

PARSONS, W. (2007): P Parsons, W. (2007): *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO, México.

PÉREZ SÁNCHEZ Margarita. (2005). *Análisis de políticas públicas*. Universidad de Granada; Granada.

ROTH A. N. (2009). Políticas públicas formulación, implementación y evaluación. Aurora, séptima edición, Bogotá.

SANHUEZA CUBILLOS, C. (2016) “Notas para un territorio” en Rodríguez Garavito, C (coord.) (2016) Extractivismo versus derechos humanos Siglo XXI, Buenos Aires.

TOMASSINI, L. (1996). Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina. BID, Washington.

ZANETTI, E. A et al (2017) Cambio climático y políticas públicas forestales en América Latina. Unavisión preliminar. CEPAL, Santiago.

CAPÍTULO

III

EL PODER EJECUTIVO NACIONAL Y LA DISPUTA POR LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN ARGENTINA

Coordinadora:
Carolina López Flores

Autoras:
María Emilia Coni Ceballos⁽⁶⁾
Carolina López Flores⁽⁷⁾
María Victoria Sibilla⁽⁸⁾

RESUMEN

Este capítulo tiene como objetivo analizar la construcción de la política ambiental en Argentina durante el período 2015–2016 a partir de la caracterización del Poder Ejecutivo de la Nación como agente principal del campo político y con incidencia en el campo jurídico. Se propone inicialmente un abordaje interdisciplinario con dispositivos teóricos provenientes de la sociología que permitirán la visualización del Poder Ejecutivo Nacional como agente de dos campos que seuxtaponen en la definición de la cuestión ambiental. Este agente puede ser observado en diferentes dimensiones, su accionar es reflejado por los medios de comunicación y también posee una estructuración institucional que le asegura su posición de poder. No descartamos que cada una de esas dimensiones constituya en sí misma un campo, y que la opinión pública atraviese como fenómeno singular tanto el campo político como el jurídico. Consideramos como datos científicos a deconstruir y reconstruir que las políticas ambientales y el ordenamiento jurídico ambiental son producto social de la lucha de múltiples agentes diferenciados por sus grados de influencia, intereses y recursos. La lógica investigativa aplicada al caso es cualitativa, mientras que la metodología se tipifica como fundamentalmente exploratoria, descriptiva, analítica, reflexiva y crítica.

PALABRAS CLAVES: Poder Ejecutivo Nacional, Teoría de los campos, política ambiental.

ABSTRACT

The chapter will analyze the construction of environmental policy in Argentina

⁶ Abogada egresada de la Universidad Nacional de Córdoba, Diplomada en Derecho Ambiental Latinoamericano y Diplomada en Gobernanza Hídrica y Derechos Humanos por el Centro de Estudios Ambientales Latinoamericanos, emiconiceballos@gmail.com

⁷ Abogada egresada de la Universidad Nacional de Tucumán y doctoranda en Humanidades de la Universidad Nacional de Tucumán. Investigadora de la Universidad Nacional de Tucumán y Docente de Derechos Humanos de la Universidad de San Pablo Tucumán, lopezflorescaro@gmail.com

⁸ Abogada egresada de la Universidad Nacional de Córdoba, Magíster en Gobernanza y Derechos Humanos por la Universidad Autónoma de Madrid, nisibilla@gmail.com

during the period 2015-2016 by characterizing the Executive Power of the Nation as the main agent of the political field and with incidence in the legal field. This analysis will use an interdisciplinary approach with theoretical devices that came from sociology, allowing the visualization of the National Executive Power as an agent of two fields that are juxtaposed to define the environmental issue. This agent can be observed in different dimensions, its action is reflected by the press and it also has an institutional structure that ensures its position of power. It is possible that each of these dimensions is in itself a field, and that public opinion tranverses as a singular phenomenon the political field and the legal field. The environmental policy and the environmental legal order considered as a social products of struggles of multiple agents with different degrees of influence, interests and resources. This research has a qualitative logic and its methodology is exploratory, descriptive, analytical, reflective and critical.

KEY WORDS: National Executive Branch, Field Theory, environmental policy.

I. Introducción

Las investigaciones no estrictamente jurídicas conllevan un riesgo inherente anticipado por la propia sociología reflexiva⁹:

El aprendiz de hechicero que se arriesga a interesarse en la hechicería nativa y sus fetiches, en lugar de ir a buscar bajo lejanos trópicos los tranquilizadores sortilegios de una magia exótica, debe estar preparado para ver cómo se vuelve contra él la violencia que ha desencadenado (Bourdieu, 2014: 15).

Asumiendo estos riesgos se plantean dos preguntas problematizadoras que orientarán esta investigación: ¿Cómo se caracteriza al Poder Ejecutivo Nacional en cuanto agente del campo político y jurídico en relación a la cuestión ambiental? ¿Cuáles fueron los efectos de su acción en la política ambiental argentina desde julio de 2015 hasta agosto de 2016?

Para responderlas debemos ocuparnos de la compleja tarea de reconstrucción de un objeto científico en el cual vivimos inmersos, comprendidos y dentro del cual interactuamos tan cotidianamente que resultan naturalizadas, casi imperceptibles, las relaciones de poder que lo constituyen y atraviesan.

Para una investigación no estrictamente jurídica se demanda un abordaje interdisciplinario con una caja de herramientas conceptuales representativas del mundo de las ciencias sociales para sortear los obstáculos disciplinares. Esto simboliza un desafío a la formación positivista del Derecho que prima en los

⁹ Para Bourdieu (2014: 103) una sociología auténticamente reflexiva debe precaverse constantemente contra el etnocentrismo del científico que consiste en ignorar todo lo que el analista inocula en su percepción del objeto en virtud del hecho de situarse fuera del objeto, al que observa desde lejos y desde arriba. Sintéticamente “la reflexividad es la inclusión de una teoría de la práctica intelectual como un componente integrante y una condición necesaria de una teoría crítica de la sociedad “ (Bourdieu & Wacquant, 2014, pág. 65)

claustros universitarios tanto por la reconstrucción del objeto científico, como por las técnicas y la metodología a emplearse. Apelamos a la ruptura originaria de la ciencia jurídica para la producción de este trabajo empleando la teoría de los campos de Pierre Bourdieu.

Partimos de la condición que el Poder Ejecutivo Nacional es un agente que actúa y opera en el campo político y en el campo jurídico, aún cuando pensamos que ambos campos son diferenciables y relativamente autónomos. Pero la cuestión ambiental como problemática cruza ambos campos logrando un punto de yuxtaposición e intersección único que nos interpela a desnaturalizar las concepciones tradicionales del Poder Ejecutivo en relación al ordenamiento jurídico ambiental.

¿Quién o quiénes definen la cuestión ambiental? ¿Cómo se delimita aquello que pasa a ser disputado en el campo político y jurídico por los diferentes agentes?

Imaginar las posibles respuestas a estos cuestionamientos nos llevan a definir un agente como realmente existente por su capacidad de producir efectos en un campo determinado, ese fragmento del espacio social claramente delimitado, dinámico y en el cual transcurren disputas de intereses.

El agente Poder Ejecutivo Nacional puede ser examinado en diferentes dimensiones, sea actuando en el marco de la agenda pública que visibilizan los medios de comunicación masivos y funcionando bajo la estructura institucional y programática que lo constituye.

No descartamos que cada una de esas dimensiones pueda constituir en sí misma un campo. Por ejemplo respecto a la estructura institucional sabemos que Pierre Bourdieu dedica parte de su trabajo intelectual a caracterizar y describir el campo burocrático. Siguiendo esa lógica se reconoce a los periodistas el rol de agentes en el campo político por la posición e influencia que ostentan pero igualmente podría pensarse la existencia de un campo periodístico.

La opinión pública, como fenómeno social que atraviesa el campo político y también el jurídico, refleja la participación de los ciudadanos que se involucran en debates públicos más o menos racionales, y con palabras de Kant diremos que guardan la esperanza que “el buen legislador” cumpla los mandatos que resultan de esas expresiones públicas. Surge así una visión roussoniana del ciudadano como co-legislador (Biglieri & Perelló, 2013), y la opinión pública pasa a ser un nexo entre la sociedad civil y el Estado, incluso en la teorización de Habermas sobre la esfera pública con arraigo en el liberalismo del siglo XVII y XVIII (Biglieri & Perelló, 2013: 100).

Los datos científicos¹⁰ que se buscan deconstruir y reconstruir se manifiestan cuando las políticas ambientales y el ordenamiento jurídico ambiental se nos

¹⁰ ¿Qué es un dato científico? Según Yuni y Urbano (2006) existiría una concepción de los datos científicos como hechos empíricos observables que están disponibles para que el investigador los “coseche”; como fenómenos que están en la naturaleza o como cosas del mundo real a la espera que el investigador vaya a recolectarlos. Se vincula a esa postura la visión de los datos como manifestación de las cosas, de una realidad externa al investigador. Actualmente la premisa indica que los datos son producto del proceso de investigación y no un resultado. Los datos son producidos por el investigador a partir de un proceso de construcción.

representan inmediatamente como productos de la actuación de múltiples agentes diferenciados por sus grados de influencia en cada campo de lucha.

Estas intuiciones precientíficas resonaron a nivel mundial cuando fueron expuestas por el Papa Francisco en su Encíclica *Laudato Si* (Francisco, 2015): El sometimiento de la política ante la tecnología y las finanzas se muestra en el fracaso de las Cumbres mundiales sobre medio ambiente. Hay demasiados intereses particulares y muy fácilmente el interés económico llega a prevalecer sobre el bien común y a manipular la información para no ver afectados sus proyectos.

Por todas estas circunstancias la lógica investigativa que mejor se adecúa al caso que se estudia es la cualitativa, y la metodología se tipifica como fundamentalmente exploratoria, descriptiva, analítica, reflexiva y crítica. Y es cualitativa porque los fenómenos que abordaremos se deconstruyen¹¹ y reconstruyen en diferentes planos de objetividad¹². En términos de Yuni y Urbano (2003) sobre los supuestos acerca de los procedimientos de análisis de la realidad diremos que obtendremos el conocimiento “mediante la observación comprensiva, integradora, y multi-determinada de lo real, en tanto expresión de la complejidad e interdependencia de fenómenos de diferente naturaleza” (Yuni & Urbano, 2003: .11).

Paralelamente el modo de confrontación de teoría – empiria se plasma en el método a utilizar y que se denomina inducción analítica, favoreciendo la “interpelación y la construcción del objeto desde la significación otorgada por los propios agentes sociales puestas en interacción con las propias significaciones” (Yuni & Urbano, 2003: 12).

La investigación es al mismo tiempo exploratoria y descriptiva porque tiene como metas determinar y describir las propiedades o características de un fenómeno recurriendo a instrumentos no estandarizados y procedimientos abiertos de recolección de datos. Para la interpretación de los textos y otras fuentes de esta investigación, como ser artículos de diarios, se aplicó la técnica analítica de contenido en sus dos versiones más conocidas, clásica (cuantitativa temática) y cualitativa¹³.

Teniendo en cuenta lo arriba planteado, se organizará este artículo primeramente para responder ¿Qué es un campo? A partir de la reconstrucción de un

¹¹ Para el significado de la palabra deconstrucción se toman los sentidos otorgados por el filósofo argeliano Jaques Derrida, principalmente como estrategia de lectura y escritura. Diviani citando a Derrida dice ¿Qué otra cosa es la deconstrucción, sino el intento de alejarse de toda lectura del centro para situarse en los márgenes y minar las jerarquías, obviamente desde la propia lógica del texto leyéndolo de una cierta manera?: “Los movimientos de deconstrucción no afectan a las estructuras desde afuera. Sólo son posibles y eficaces y pueden adecuar sus golpes habitando estas estructuras. Habitándolas de una determinada manera, puesto que se habita siempre y más aun cuando no se lo advierte. Ver Derrida y la deconstrucción del texto. Una aproximación a la Estructura, el signo y el juego en el discurso de las ciencias humanas de Ricardo Diviani.

<http://www.latrampa.fcpolit.unr.edu.ar/index.php/trama/articulo/download/109/105>

¹² “Los hechos sociales son además objeto de conocimiento dentro de la realidad misma dado que los seres humanos tornan significativo el mundo que los conforma” (Bourdieu & Wacquant, una invitación a la sociología reflexiva, 2014: 31).

¹³ Este análisis no negaría las ventajas del cuantitativo según Andréu Abela citado en Metodología de las Ciencias Sociales (Marradi, Archenti, & Piovani, 2010), al que suele tomar como una etapa inicial; solo que busca enriquecerlo a través de procedimientos interpretativos, tratando de ir más allá de los aspectos manifiestos a través de la consideración del contenido latente y del contexto en el que se inscribe un determinado texto.

marco teórico relacional para visualizar una disputa por la construcción de políticas ambientales. Seguidamente, se presentarán los resultados de la segunda fase de la investigación que exhibe al Poder Ejecutivo Nacional como agente en determinados tópicos sobre la cuestión ambiental, acorde a los medios de comunicación escritos usados de fuentes de investigación. Luego, se describirán los resultados de la tercera etapa de estudio donde visualizamos al Poder Ejecutivo Nacional en su dimensión institucional dando cuenta de su estructura, funciones y acciones programáticas vinculadas a la cuestión ambiental. Finalmente se esbozarán algunas reflexiones de esta investigación que se anticipa como provisoria y esencialmente abierta.

II. ¿Qué es un campo? Reconstrucción de un marco teórico relacional

Dimensionar la construcción de la política ambiental en Argentina en términos de disputa nos remite de manera inmediata a la Teoría de los Campos de Pierre Bourdieu. Esto es así porque en un campo los agentes y las instituciones luchan permanentemente por apropiarse de productos específicos que se encuentran en disputa.

Esa lucha se da conforme reglas constitutivas de ese espacio de juego, y en ocasiones sobre las mismas reglas de juego pero con distintos niveles de fuerza entre los competidores y con muy diversas probabilidades de éxito.

Además “pensar en términos de campo es pensar relacionalmente” (Bourdieu & Wacquant, 2014: 134), en el mundo social existen las relaciones objetivas con total independencia de la voluntad o conciencia individual.

Con Bourdieu se deja de lado la preocupación por la definición de sociedad para ingresar a la noción de campo. Entonces ¿Qué es un campo? Es un espacio limitado, de lucha, que se define mediante regularidades de conducta y reglas aceptadas (Pierre & Gunther, 2000: 62). Un campo presenta etapas coyunturales donde entran en crisis esas reglas que funcionaban y actuaban de manera estable. Por cierto que en un campo las fuerzas se distribuyen de manera totalmente desigual.

Efectivamente el campo es un microcosmo¹⁴, es una clase de mundo separado, de mundo aparte, cerrado sobre sí mismo, en gran parte, no completamente, si no la vida política sería imposible, pero suficientemente cerrado sobre sí mismo y suficientemente independiente de lo que pasa en el exterior. Y es dentro de este pequeño mundo, este microcosmos, que se juega un juego del todo particular dentro del cual se engendran intereses particulares (Bourdieu, 1999: 10).

¿Qué caracteriza el campo político? La definición de intereses como independientes de los intereses de los simples votantes y de la clientela, y la generación de problemas en el propio juego político.

Gran parte de los “problemas políticos que se nos presentan como importantes son importantes en realidad para los políticos porque les permiten hacer diferen-

¹⁴ Pierre Bourdieu dirá en su conferencia en Lyon en 1999 (pág. 10) que el campo es un microcosmos, es decir un pequeño mundo social relativamente autónomo al interior del gran mundo social. Autónomo porque tiene su propia ley, su propio nomos. Tienen en sí mismo su principio y sus reglas de funcionamiento.

cias entre ellos” (Bourdieu, 1999: 3). Estos problemas son mejor conocidos por el periodismo político especialmente, en tanto la televisión y la intervención del periodismo contribuyó a agravar la situación de cerramiento sobre sí mismo, situación típica del campo político.

Traza Bourdieu un escenario donde los periodistas y los hombres políticos, en tanto agentes, tienen cierta connivencia (que reposa sobre una familiaridad real), “los unos y los otros se impregnan mutuamente de ideas que circulan circularmente – es lo que yo llamo la doxa política, es decir un conjunto de ideas recibidas que están incluso del lado de la creencia, por ejemplo, actualmente, la visión neoliberal” (1999: 4).

¿Quién o quiénes pueden ser definidos como agentes de un campo? Todos aquellos que producen efectos en ese campo, puede ser una persona física o una institución, y uno de los factores determinantes de “la existencia en el campo político es el reconocimiento por los periodistas” (Bourdieu, 1999: 4).

Los periodistas controlarían la entrada al campo político (los gate keepers) mientras que los partidos políticos son también importantes porque dan la investidura convirtiendo a un ciudadano común en un hombre político, un agente que cada tanto depende del veredicto popular – deben rendir cuentas -, esto los obliga a entrar en relación con los votantes que le delegan poder y por esta razón el campo político no puede aislarse totalmente.

Hay profesionales y hay profanos (como en el campo religioso se distinguen los clérigos de los laicos). Asimismo hay condiciones sociales de acceso a la política. Por ejemplo, las mujeres tienen menor propensión a responder a cuestiones políticas por la distribución inequitativa del trabajo doméstico y no doméstico. Otros factores son: el tiempo libre, la educación, el capital económico.

El universo político descansa sobre una exclusión de determinadas personas (los profanos), una desposesión. En este punto resaltó la teoría de Bourdieu, en la consideración del Otro o los marginados. Los profesionales (los políticos) acusan de irresponsables a los profanos que quieren incursionar en el campo político, sucedió con las mujeres hasta no hace muchos años. La dominación masculina es una variable presente en los campos junto a la violencia simbólica.

Solo ellos, los profesionales, tienen las competencias específicas (técnicas y jurídicas) para ejercer la política y hablar de política¹⁵. “La política les pertenece” (Bourdieu, 1999: 12). Este sería un presupuesto tácito del campo político. La conducta de cada agente es determinada por el lugar o posición que ocupa dentro de la estructura del campo político sumada a la posesión de las competencias.

En el campo político se dan combates, enfrentamientos declarados abiertamente entre agentes, y como en otros campos hay acumulación de fuerzas, que se traduce en capital político para el caso del campo político.

¿Cuál es ese capital político o poder simbólico que se disputa? Es la reputación.

¹⁵ Hay que aprender el lenguaje, los trucos, las relaciones de fuerza, como tratar con los adversarios (...) esta cultura específica debe ser dominada en la práctica...Por ejemplo, la forma más sabia de esta cultura es el derecho constitucional. Hay momentos en que si no tienes un mínimo de cultura en derecho constitucional, estás excluido de toda una serie de debates (...). Este sentido del juego político es lo que hace que se sepa hablar con los periodistas” (Bourdieu, 1999: 14).

La reputación convierte a los hombres políticos en seres humanos vulnerables al escándalo¹⁶ y lo que moviliza la lucha de los que recién llegan contra el orden establecido versus aquellos que heredaron su capital. Cada tanto tiempo irrumpe un escándalo en la agenda ambiental con las crisis a causa de fenómenos naturales (inundaciones) o los “accidentes propios” de las actividades de explotación de los recursos naturales.

Aquel hombre que entra en política “se compromete tácitamente a prohibirse ciertos actos incompatibles con su dignidad bajo pena de escándalo” (Bourdieu, 1999: 10). La lucha en el campo entre los agentes se entabla por la enunciación e imposición de principios de visión y división (el nomos) que afectan directamente la estructura social. Es la lucha por las ideas – fuerzas que movilizan, el objetivo es que los profanos junto a la clientela acepte y apoye esas ideas.

¿Cuáles son las ventajas que tiene el recurso al concepto de campo político? Permite construir la realidad política como juego político, facilita su comparación con otras realidades (otros campos) y por lo tanto su análisis. Tomamos todas estas premisas para el caso de la agenda ambiental en el campo político y en el campo jurídico de la gestión Kirchner y de la gestión Macri.

Tomando en cuenta un agente como el Poder Ejecutivo que incide en el campo jurídico ¿Cómo identificamos un campo jurídico? Se trata de un espacio limitado por la idea de competencia jurídica y se ubica como todo campo al interior del espacio social o macrosocial. La lucha que ocurre en este campo tiene que ver con el monopolio del “derecho a decir derecho” (o sea establecer cuál es la buena distribución – nomos - o el buen orden).

¿Cuál es la competencia específica que tienen aquí los agentes? Es una capacidad socialmente reconocida de interpretar un cuerpo de textos que consagran la visión legítima. La división entre profesionales y profanos es también aquí visible.

Las normas jurídicas aparecen como independientes de las fuerzas que se ejercen en el campo por el trabajo continuo de racionalización de los profesionales. Los agentes que más se destacan en este campo son los abogados, notarios, jueces; los agentes se distinguen según se dediquen puramente a lo doctrinario o a la aplicación práctica de la norma. Estos grupos se encuentran divididos por la posición que ocupan dentro de la jerarquía del campo y por los intereses que representan en función de su clientela (que también tiene su posición en la jerarquía social).

Bourdieu (2000: 162) dirá que:

A diferencia de la práctica literaria o filosófica, la práctica teórica de interpretación de textos jurídicos no es un fin en sí mismo (...) el texto jurídico es un entramado de luchas por el hecho de que la lectura es una forma de apropiarse de la fuerza simbólica que se encuentra encerrada allí de una manera potencial.

¹⁶ Bajo la Tercera República, los hombres políticos eran notables, gente conocida y bien conocida, y por ejemplo no es casualidad que los abogados, los médicos, etc. proporcionaban una parte muy importante del cuerpo de representantes del pueblo, porque ellos transferían de alguna manera su capital profesional, que es en gran parte un capital de notable, sobre el terreno político. Este capital político, que se acumula según una lógica completamente particular, se acumula a la vez ante los profanos pero también al interior del campo político. (Bourdieu, 1999: 5)

¿Cómo funciona el campo jurídico? Por lo menos como un “aparato”¹⁷ en la medida en que la cohesión de los hábitos que tienen los intérpretes se redobra por la disciplina de cuerpo jerarquizado, que usa procedimientos codificados de resolución de conflictos entre los profesionales que se dedican a dichas tareas.

En el interior del campo operan reglas de conducta que determinan qué es lo que les está permitido hacer a los agentes e instituciones y qué no les está permitido hacer. Estas reglas tienen una doble función porque generan cierto manto de neutralidad sobre la administración de justicia y contribuyen a estabilizar el espacio manteniendo las distribuciones de poder (conservar el *statu quo*). Más adelante veremos que estas reglas se articulan con la estructura institucional y en el caso del Poder Ejecutivo Nacional le garantizan su posición de poder en el campo político.

La acción de los procesos lingüísticos típicos del lenguaje jurídico logran dos efectos que por lo general pasan desapercibidos: el efecto neutralización y el efecto universalización. La neutralización hace pie en la impersonalización de la norma y de la constitución de un sujeto universal como enunciante de esa norma, mientras que la universalización se muestra en el modo indicativo presente en la enunciación de las normas¹⁸. La norma jurídica aparece ante los profanos como general y omnitemporal, referida a “valores trans-subjetivos” (cierta ética consensuada), queda poco lugar a las variaciones individuales por las fórmulas fijas que sustenta el lenguaje jurídico (discurso jurídico). Esta situación descripta se aplica íntegramente al orden jurídico ambiental argentino.

¿Y el Estado? El derecho consagra el orden establecido al consagrar una visión de este orden que es una visión de Estado, garantizada por el Estado. Asigna a los actores una identidad garantizada, un estado civil, y sobre todo un conjunto de poderes (o competencias) socialmente reconocido, luego productivo, a través de la distribución de los derechos para usar estos poderes, títulos, certificados (Pierre & Gunther, 2000: 198).

Estos dispositivos conceptuales han sido útiles para orientar la investigación del agente Poder Ejecutivo Nacional tanto en el campo político como jurídico en relación a la cuestión ambiental. ¿Puede hablarse de la existencia de un campo político – jurídico ambiental o es un caso de yuxtaposición de campos? Consideramos que la cuestión ambiental atraviesa tanto el campo político como el jurídico constituyendo un punto en ese espacio social donde se yuxtaponen ambos campos, y no se descarta incluso la existencia de otros campos.

En la yuxtaposición observamos al agente Poder Ejecutivo Nacional jugando con reglas conforme los principios que informan cada campo, luchando por establecer el “nomos” mediante políticas públicas en el campo político en relación al medio ambiente y en el campo jurídico quiere también imponer su interpretación y visión sobre el “nomos” que regula y reparte los bienes ambientales en disputa. Cada proyecto de ley que remite al Congreso de la Nación, cada Decreto o

¹⁷ Término de Pierre Bourdieu.

¹⁸ Ejemplos: se emplean verbos conjugados en tercera persona del singular del presente o del pasado compuesto, también del presente intemporal.

Resolución que dicta, representa su visión del orden, orden que es garantizado por el Estado en su conjunto de quedar establecido.

Recordemos que “El nuevo orden ambiental que se perfila en el sistema jurídico argentino a partir de la reforma constitucional de 1.994, en las nuevas leyes de presupuestos mínimos, y en especial en la Ley General del Ambiente 25.675 (...)” (Juliá, 2016: 21), ese orden constituye el piso mínimo desde el cual los agentes disputan el campo político y jurídico ambiental, es el núcleo básico del nomos que cada agente busca imponer al campo y a los demás actores.

III. El Poder Ejecutivo Nacional y la cuestión ambiental en los medios de comunicación. Uso del MAC como instrumento.

En este análisis los agentes del campo político y jurídico pueden ser también pensados y deconstruidos como actores sociales o stakeholder.

Siguiendo a Tapella apuntaremos que:

Los actores sociales pueden ser personas, grupos u organizaciones que tienen interés en un proyecto o programa. Los actores claves son usualmente considerados como aquellos que pueden influenciar significativamente (positiva o negativamente una intervención) o son muy importantes para que una situación se manifieste de determinada forma. Un actor social es alguien que tiene algo que ganar o algo que perder a partir de los resultados de una determinada intervención o la acción de otros actores. Usualmente son considerados actores aquellos individuos, grupos o instituciones que son afectados o afectan el desarrollo de determinadas actividades, aquellos que poseen información, recursos, experiencia y alguna forma de poder para influenciar la acción de otros.(2007:3)

¿Cómo opera el actor? “el actor social opera siempre con orientaciones, motivos, expectativas, fines, representaciones, valores, dentro de una situación determinada” (Tapella, 2007:3).

Los stakeholders se identifican y definen en relación a una cuestión en particular, en un determinado contexto, en función de un aspecto específico de la realidad, en nuestro caso será la cuestión ambiental en sentido amplio.

¿Hay una herramienta técnica para desentrañar los actores identificados como operantes en la cuestión ambiental? Podemos decir que el Mapeo de Actores Claves (MAC) es una de esas herramientas útiles para la visualización del campo social que estudiamos. Para tal mapeo no basta con un listado de actores que participan en una iniciativa, sino que también debemos conocer sus acciones y los objetivos de su participación. En tal sentido, es importante destacar que en el mapeo de actores hay que identificar roles y poderes de los actores sociales más relevantes. Esta técnica de investigación complementa la caja de herramientas conceptuales que planteamos en base a la teoría de los campos de Bourdieu.

Tapella expresa que:

El MAC debe mirar más allá del panorama superficial de roles de los diferentes actores: ¿quién presiona y por qué? ¿Quiénes son los afines y quiénes los opuestos?, ¿qué capacidad de influenciar las acciones de otros tienen determinados actores?, ¿cuáles son más vulnerables?, etc. (2007:2).

El cuadro comparativo¹⁹ expone de manera más gráfica la complementariedad de las premisas que manejamos para pensar al agente Poder Ejecutivo Nacional. (Ver pag 89)

Luego del análisis de textos para la reconstrucción de un marco teórico apropiado para imaginar al Poder Ejecutivo Nacional como un agente, se procedió a la segunda etapa de la investigación. ¿Qué decía ese agente sobre la problemática ambiental en sus diversas manifestaciones? Y esa interrogación tiene como correlato indagar del mismo modo en lo que se decía de ese agente actuando en el campo político y en el campo jurídico.

Las tareas de investigación incluyeron la recolección de información, relevamiento, sistematización y registro de las expresiones públicas de diversos actores (u otros agentes) sobre el rol del Poder Ejecutivo Nacional en la construcción de la política ambiental nacional desde el mes de julio de 2015 hasta el mes julio de 2016, inclusive. Entiéndase que expresiones públicas comprende aquí toda afirmación y/o opinión reflejada en las publicaciones de los medios de comunicación de prensa escrita digital que se relevaron²⁰.

¿Qué se buscó en las fuentes de investigación? La información cuyos protagonistas eran actores u agentes de la política ambiental nacional y cuyo contenido giraba fundamentalmente sobre política ambiental, como ser decisiones u opiniones sobre problemáticas ambientales en Argentina, sobre presupuestos mínimos ambientales, o sobre el impacto de las políticas en el nuevo orden ambiental, sobre el sistema institucional y jurídico, o que registraran respuestas políticas a conflictos emergentes.

Las fuentes documentales son periódicos o diarios reconocidos a nivel nacional e internacional cuyas publicaciones tienen variables niveles de impacto en la construcción de la opinión pública con diferentes tendencias ideológicas. Para esto se trabajó con las versiones digitales de Clarín, La Voz del Interior, Telam, Infobae, Tiempo Argentino, La Nación, Página 12, Ámbito Financiero. Además se incluyeron los portales oficiales de Casa Rosada en las diferentes gestiones presidenciales, en este caso el agente habla sobre sí mismo y aporta datos complementarios ineludibles a la investigación.

Se registraron 67 (sesenta y siete) noticias en las fuentes documentales bajo los parámetros espacio-temporales de la investigación. Entre los datos obtenidos pueden citarse: declaraciones de candidatos a presidentes sobre gestión y problemáticas ambientales, conflictos ambientales en vinculación a la energía hidroeléc-

¹⁹ Fuente: elaboración propia.

²⁰ Participaron además en esta instancia de investigación: Juan Cruz Fanín y Romina Barale.

PREMISAS PARA EL ANALISIS

TAPELLA SOBRE EL MAC

Se debe pensar la sociedad en términos de estructuras.

Las estructuras sociales se manifiestan en forma de relaciones entre actores sociales (sean éstos actores, grupos, organizaciones, clases o individuos).

Los conjuntos de vínculos o de relaciones sociales forman redes.

Los valores, creencias y comportamientos de los diferentes actores varían según sea la posición que ocupan en dichas redes.

El principio de análisis de las redes o la construcción de mapas no son los individuos ni los grupos, sino las relaciones y las redes de relaciones. Los grupos surgen de las redes de relaciones y están cruzados por la pertenencia de sus miembros a distintas redes.

Hay redes de cooperación y redes de resistencia.

BOURDIEU SOBRE LOS CAMPOS

“Con estructuralismo o estructuralista pretendo decir que en el mundo social mismo [...] existen estructuras independientes de la conciencia y de la voluntad de los agentes, las cuales son capaces de orientar o de restringir las prácticas o las representaciones de ellos”²¹ (Corcuff, 2014: 41).

Tanto el concepto de habitus como el concepto de campo designan relaciones. La sustancia de la realidad social yace en las relaciones²².

Un campo es un conjunto de relaciones objetivas e históricas entre posiciones ancladas en ciertas formas de poder (o capitales).

El habitus consiste en un conjunto de relaciones históricas depositadas dentro de los cuerpos de los individuos bajo la forma de esquemas mentales y corporales de percepción, apreciación y acción (Bourdieu & Wacquant, 2014). Es un mecanismo estructurante que opera desde el interior de los agentes, sin ser estrictamente individual, ni en sí mismo determinante de la conducta. Habitus y posición dentro del campo están íntimamente relacionados. Son predisposiciones durables, transferibles y forman un sistema que se reproduce ante situaciones habituales de una manera y frente a situaciones críticas de otra manera. Hay un habitus de clase y un habitus individual. ¿Qué reproduce? Las estructuras sociales.

Los campos como espacios de luchas y combates donde agentes sociales se enfrentan. Cada campo está marcado por tipos de relaciones competitivas. En el espacio social pueden reconocerse diversos campos conforme lo que se disputa (correlación de fuerzas, distribución desigual de recursos).

²¹ Bourdieu citado por Philippe Corcuff.

²² Ver página 40, Bourdieu & Wacquant, 2014.

trica, políticas públicas planificadas para el desarrollo sustentable y la gestión de energías renovables, conflictos mineros, acuerdos internacionales marcos para la gestión ambiental nacional, actualidad institucional de órganos de gestión ambiental, soberanía ambiental, explotación de recursos naturales en Malvinas, incidencia de sentencias del Poder Judicial sobre gestión ambiental nacional.

Entre los agentes con mayor incidencia se debe nombrar a la ex Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, y el Presidente actual Mauricio Macri. Claro que se decidió no descartar y registrar también, como datos relevantes, las opiniones de los funcionarios de más alto rango que presiden la estructura institucional vinculada a la gestión ambiental. Así se compilaron las noticias que tenían como protagonistas por sus declaraciones a los Jefes de Gabinete durante 2015 y 2016, Aníbal Fernández y Marcos Peña, al ex Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Sergio Lorusso, y al actual Ministro de Ambiente y Desarrollo Sustentable²³, Sergio Bergman.

Se presenta en un cuadro con dos entradas²⁴ la síntesis del relevamiento a los fines de facilitar su lectura y comprensión. (*Ver pag. 91*)

A modo de reseña se detallan las siete temáticas mencionadas con mayor frecuencia en el periodo investigado dando cuenta, cada una, de redes de cooperación entre agentes y también de redes de resistencia.

1) Parques nacionales/Red de cooperación²⁵: Se presenta como una oportunidad para resolver la cuestión ambiental, la posibilidad de crear el mayor parque nacional del país en extensión por donaciones de privados y tierras provinciales. El presidente Mauricio Macri se reunió con la viuda del ambientalista, Douglas Tompkins, Kristine Mc Divitt. Se acordó trabajar junto a la ONG Conservation Land Trust (CLT) para la creación de un parque nacional en los esteros del Iberá (Corrientes). Este anuncio da cuenta de un futuro beneficio económico porque fomentaría el turismo y nuevos puestos de trabajo.

2) Represas/Redes de resistencia²⁶: respecto al tema de las dos represas en el río Santa Cruz el Poder Ejecutivo Nacional tomó una postura negativa sobre la construcción de las mismas. Los otros agentes involucrados son el Ministerio del Interior, Ministerio de Ambiente, la viuda del Ambientalista Tompkins²⁷, ONGs como Vida Silvestre, el Banco de Bosques y Aves Argentinas. Quienes solicitaban la creación de las represas eran la gobernadora de Santa Cruz y el gremio de la UOCRA. Estas dos centrales Hidroeléctricas habían sido adjudicadas por la ex Presidenta Cristina Fernández de Kirchner principalmente a la empresa China

²³ Hoy Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable con dependencia de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación. Decreto N°802/18.

²⁴ Fuente: elaboración propia.

²⁵ <http://www.lanacion.com.ar/1856473-mauricio-macri-recibio-a-la-viuda-de-douglas-tompkins-para-agradecerle-por-una-donacion-de-tierras>

<http://www.lanacion.com.ar/1856639-buscan-crear-el-mayor-parque-nacional-del-pais>

²⁶ https://www.clarin.com/opinion/represas_santa_cruz_inversion_china_alicia_kirchner_mauricio_macri_desempleo_0_Hk9xvIAuvXg.html

²⁷ Las noticias dan cuenta de su estado civil más que de su nombre y apellido.

EL AGENTE PEN EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Periodo temporal	Julio 2015 / Julio 2016
Periódicos de la base de datos	Clarín, La Voz del Interior, Telam, Infobae, Tiempo Argentino, La Nación, Página 12, Ámbito Financiero y Casa Rosada.
Cantidad de noticias	67
Temáticas más nombradas	Hidroeléctricas, bosques nativos y comunidades, inundaciones, incendios forestales, energías renovables y bioetanol, Acuerdo de París y cambio climático, eliminación de retenciones mineras, eliminación de retenciones industriales, COFEMA, Contaminación minera y derrames, Malvinas y sus recursos, Papa Francisco y definiciones sobre el ambiente y las cuestiones sociales, Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, YPF y Chevron, Vaca Muerta, reestructuración institucional del gobierno en el área medio ambiente, gas y electricidad, desarrollo satelital, política ambiental y medidas para proteger el ambiente, crisis energética, parques nacionales, basura y gestión de los residuos urbanos, humedales, ACUMAR y Riachuelo, guerra del litio, Cooperación internacional, G20.
Agentes nacionales con mayor mención	Cristina Fernández de Kirchner, Mauricio Macri, Aníbal Fernández, Marcos Peña, Sergio Bergman, Juan José Aranguren, Sociedad Rural Argentina, COFEMA.
Agentes nacionales con menor mención	José Lino Salvador Barañao, Sergio Lorusso, Hector Timerman, Susana Malcorra, Auditoría General de la Nación, Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), Unión Industrial Argentina, ACUMAR.
Agentes no estatales mencionados	Greenpeace, FARN, Fundación Soberanía Sanitaria, Fundación Libertad y Progreso. FMI, ONU, BM, BID, CEPAL, FAO (NU, Alimentación y Agricultura).

Gezhouba Group Corp. La gestión de Macri había paralizado el proceso para evaluar costos e impacto ambiental hasta que en 2017²⁸ aprobó el inicio de la construcción de las dos obras hidroeléctricas que serán financiadas básicamente por China en Santa Cruz.

3) Energías renovables/Redes de cooperación internacional²⁹: el PEN lanzó un plan para generar en la Patagonia energías renovables. El plan RENOVAR con lo cual más allá de las inversiones en las fuentes tradicionales y las importaciones de gas realizadas, el Presidente dijo que su gran apuesta es el desarrollo de molinos de vientos y paneles de energía solar en todo el país. Las acciones en relación a la generación de energías renovables son presentadas por los medios de comunicación como un plus diferencial de la nueva gestión del PEN³⁰, marcaría el inicio de una nueva política ambiental. Este mismo agente firmó el acuerdo de París en representación de Argentina con el compromiso de reducir la huella de carbono, con esta finalidad se crea a propuesta del Ministro de Ambiente un Gabinete de Cambio Climático nacional³¹.

4) Agenda verde/Redes de cooperación internacional³²: El Presidente Macri recibió al entonces Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Barack Obama. La agenda verde internacional pasa por el compromiso con el Acuerdo de París y la necesidad de comenzar a generar políticas ambientales para disminuir el calentamiento global, fenómeno que se exhibe como de preocupación mundial.

5) Bosques nativos/Redes de cooperación³³: las gestiones de Fernández de Kirchner y la actual de Mauricio Macri³⁴ generaron redes de cooperación para trabajar el tema en conjunto con el Banco Mundial, la Unión de Productores de Pueblos Originarios, la Asociación civil Tepeyac, el Colegio de Graduados en Ciencia Forestales de Santiago del Estero y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Entre otros objetivos se plantean el fomento de las capacidades organizacionales de las comunidades rurales y el fortalecimiento en el control y la fiscalización de la producción forestal. El proyecto actual de protección de bosques abarca particularmente Misiones, Chaco, Salta, Jujuy y Santiago del Estero.

6) Inundaciones/Redes de cooperación: El año 2016 fue un año con fuertes fenómenos climáticos en Argentina, entre ellos el record de lluvias lo que generó que varias provincias sufrieran graves inundaciones³⁵. Esta cuestión marcó la

²⁸ <https://www.infobae.com/economia/2017/08/28/el-gobierno-aprobo-la-dos-obras-hidroelectricas-que-financiara-china-en-santa-cruz/>

²⁹ <https://www.infobae.com/2016/05/18/1812388-mauricio-macri-pidio-llenar-la-patagonia-molinos-enfrentar-la-crisis-energetica/>

³⁰ <http://www.lanacion.com.ar/1866252-en-busca-de-una-nueva-politica-ambiental>

³¹ <http://www.lanacion.com.ar/1873725-buscan-crear-un-gabinete-nacional-de-cambio-climatico>

³² <http://www.lavoz.com.ar/politica/cambio-climatico-obama-dijo-que-con-macri-estan-comprometidos-con-la-agenda-verde>

<http://www.lavoz.com.ar/politica/macri-y-obama-destacaron-el-restablecimiento-de-la-relacion-bilateral>

³³ <http://www.telam.com.ar/notas/201510/125375-cristina-fernandez-de-kirchner-gobierno-nacional-presentacion-proyectos-bosques.html>

³⁴ <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/35948-macri-anuncio-medidas-para-protger-al-ambiente-en-la-asamblea-del-cofema>

³⁵ https://www.clarin.com/sociedad/lluvia-rompio-records-pais_0_EJ28zNPxZ.html

agenda del PEN a comienzo del año en tanto que se demandaban acciones de reparación y de prevención por parte de los gobiernos en los diferentes niveles administrativos (desde Nación a las intendencias)³⁶.

7) Retenciones/ Redes de resistencia y redes de cooperación: Mauricio Macri al poco tiempo de asumir en sus funciones implementó la quita de retenciones a las exportaciones industriales y de los productos agropecuarios (salvo la producción de soja que tiene un esquema diferencial de reducción). Justificó su medida en la urgencia de generar nuevos puestos de trabajo y mayores oportunidades para estos sectores de la economía del país³⁷. Esta medida presidencial fue ampliamente criticada por la nueva oposición nacional, organizaciones sociales y sectores vinculados al campo popular³⁸, y apoyada por otros agentes como la Sociedad Rural Argentina, Coninagro, Federación Agraria y la llamada Mesa de Enlace³⁹.

En relación a las retenciones mineras, la situación fue diferente se eliminaron con la condición de desarrollar la producción con respeto por el medio ambiente, esto beneficiaba económicamente a las provincias y promovería más puestos de trabajo⁴⁰; también en este caso se manifestaron los agentes del campo político a favor, y en contra actores como la Asamblea El Algarrobo de la localidad de Andalgalá⁴¹ y la Asociación por la Justicia Ambiental⁴² dados los perjuicios que ocasionaría este tipo de políticas de estímulo a una actividad extractiva como es la minería.

Retomando las ideas de Bourdieu respecto a la disputa que sucede en el campo político por el establecimiento del nomos (la buena distribución o el buen orden) los medios de comunicación destacaron como emergente una nueva agenda ambiental basada en las energías renovables a partir de la presidencia de Mauricio Macri y su discurso en el Congreso de la Nación al momento de asumir en su cargo. Aquí el primer mandatario hizo mención tanto a la cuestión energética como al cambio climático. La referencia al cambio climático fue en el marco de

³⁶ <http://www.lanacion.com.ar/1857522-macri-viaja-a-las-zonas-inundadas-del-litoral-y-se-reune-con-el-comite-de-crisis>

<http://www.telam.com.ar/notas/201604/144579-gobierno-nacional-mauricio-macri-sobrevuelo-zonas-inundadas-santa-fe.html>
<http://www.lavoz.com.ar/politica/macri-y-schiaretti-acordaron-obras-viales-financiacion-de-gasoductos-y-viviendas>

<https://www.infobae.com/2016/04/29/1807855-mauricio-macri-presentara-un-plan-obras-hidricas-prevenir-inundaciones/>

³⁷ <http://www.telam.com.ar/notas/201512/130024-macri-anuncio-retencion-exportaciones-industriales.html>

<https://www.infobae.com/2016/01/03/1780348-las-10-principales-medidas-economicas-mauricio-macri-y-10-asignaturas-pendientes/>

³⁸ <https://www.infobae.com/politica/2016/07/31/cristina-elisabet-kirchner-hay-mas-gente-en-situacion-de-calle-y-cartoneros/>

³⁹ https://www.clarin.com/politica/agradecio-primera-macri-reclamo-lecheria_0_HJzP55d.html

⁴⁰ <https://www.cronista.com/economiapolitica/Macri-anuncio-la-eliminacion-de-retenciones-a-las-exportaciones-mineras-20160212-0096.html>

<http://www.lavoz.com.ar/politica/macri-anuncio-la-eliminacion-de-las-retenciones-la-mineria>
<https://www.infobae.com/2016/02/12/1789562-el-gobierno-anuncio-la-eliminacion-retenciones-las-mineras/>

<http://www.lanacion.com.ar/1854303-macri-amplio-a-la-industria-la-quita-de-retenciones-y-advirtio-contra-el-aumento-de-precios>

⁴¹ <http://www.marcha.org.ar/mucho-mas-que-una-quita-de-retenciones-a-la-mineria/>

⁴² <http://www.redeco.com.ar/masvoces/informes/18078-la-quita-de-retenciones-mineras-no-solo-fomenta-el-saqueo-y-la-contaminacion-sino-que-ademas-es-inconstitucional>

anunciar “una agenda de vinculación [de la Argentina] con el mundo”, en este sentido expresó que “Argentina puede ser parte de la solución de cuestiones globales como la agenda de (...) la lucha contra el cambio climático”. Acto seguido le pidió al Congreso que “apruebe lo antes posible los compromisos que asumimos en la última Cumbre de Cambio Climático en París, demostrando nuestra profunda convicción en la defensa del medio ambiente”. Finalmente, se adentró en la cuestión energética, criticando al gobierno anterior por el “déficit energético” que padecería nuestro país, y exponiendo que “el desarrollo de las energías renovables es casi nulo, más allá de que tenemos una de las mayores potencialidades en energías solar y eólica”⁴³.

El Ministerio que secunda al Presidente en aparición mediática, y que también definió públicamente su orientación respecto a la agenda ambiental, es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable⁴⁴, aunque con mucha diferencia con respecto al primero, y sin que sea posible establecer patrones temáticos. Una declaración del Ministro de Ambiente del actual gobierno con gran repercusión fue la vinculada a la Encíclica Papal 'Laudato Si' al decir éste que “el Ministerio va a estar fundamentalmente orientado con la última encíclica papal 'Laudato Si' que tiene que ver con la visión de la dignidad humana, la calidad de vida y la inclusión que ya tenía Francisco de Asís de una armonía, de cuidado, respeto y preservación de nuestra casa”⁴⁵.

Con la finalidad de delimitar el espacio geográfico que comprende el espacio social campo político – jurídico ambiental presentamos los territorios más nombrados en las publicaciones relevadas a través de una tabla⁴⁶. Claramente los territorios internacionales están insertos en el discurso del Poder Ejecutivo Nacional y algunos de esos países operan efectivamente en Argentina.

TERRITORIOS MENCIONADOS EN LAS FUENTES DE INVESTIGACIÓN

Provincias	Países
Buenos Aires, Santa Cruz, Salta, Tucumán, Jujuy, Santiago del Estero, Catamarca, San Juan, Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, Rio Negro.	Estados Unidos, Uruguay, China, Japón, Corea del Sur, Australia, Francia, Brasil.

⁴³ “Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134ª apertura de sesiones ordinarias del congreso”. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35651-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-134-apertura-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>.

⁴⁴ Hoy Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable con dependencia de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación. Decreto N°802/18.

⁴⁵ “Bergman dijo que su gestión en ambiente estará orientada en la encíclica de Francisco” (26 de noviembre de 2015). Recuperado de: <http://www.ambito.com/817608-bergman-dijo-que-su-gestion-en-ambiente-estara-orientada-en-la-enciclica-de-francisco>.

⁴⁶ Fuente: elaboración propia.

El mapeo de agentes nacionales que juegan en el campo político ambiental y buscan incidir en el campo jurídico ambiental fue elaborado en base a las publicaciones registradas, remarcándose que sobre el total el agente más nombrado fue Presidencia. Seguidamente se presenta una tabla⁴⁷ indicando en una columna los agentes de mayor a menor mención y en otra columna las temáticas que aparecen como vinculadas a dichos actores. Se utiliza la descripción con palabras claves para las temáticas ambientales.

MAPEO DE AGENTES NACIONALES Y AGENDA PÚBLICA AMBIENTAL	
(+) Con Mayor mención: Agente gubernamental Presidencia.	Represas, cambio climático y energías renovables, inundaciones, crisis de energía, Acuerdo de París, minería, COFEMA, bosques, especies exóticas invasoras, agua, obras hídricas, Córdoba, cuidado del medio ambiente, viuda de Tomkins, Parques Nacionales, Entre Ríos, Áreas Naturales, Humedales, Jujuy, San Juan, bioetanol, Tucumán, Jujuy, Uruguay.
Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable ⁴⁸	Minería, ACUMAR (Riachuleo), Gabinete de cambio climático nacional, Laudato Sí, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable, inundaciones, fuego.
Ministerio de Energía y Minería	Luz, gas, tarifas, energías renovables, crisis energética.
COFEMA	Bosques, elección de autoridades, Banco Mundial.
YPF	Fallo YPF, Chevron, CSJN, Contrato, Vaca Muerta.
Poder Judicial	Fallo YPF – Chevron.
Poder Legislativo	Cambio climático, Acuerdo París, Humedales, Bosques nativos.
(-) Con menor mención: Auditoría General de la Nación	Salud pública, dengue, zika, medio ambiente, mineras.

Mientras tanto los agentes internacionales mencionados en las publicaciones son los que indica la tabla⁴⁹ a continuación:

⁴⁷ Fuente: elaboración propia.

⁴⁸ Hoy Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable con dependencia de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación. Decreto N°802/18.

⁴⁹ Fuente: elaboración propia.

MAPEO DE AGENTES INTERNACIONALES Y AGENDA PÚBLICA AMBIENTAL**(+) Mayor mención: Estados Unidos****Cambio climático**

Iglesia Católica: Papa Francisco.
China, Japón, Corea del Sur, Australia,
Francia

Laudatio Si, pobreza, cuestión social.
Minería, inversiones, Cambio climático.

(-) Menor mención: Uruguay

Energía, agua.

En este apartado describimos como la cuestión ambiental, los intereses involucrados y los agentes del campo político son visibilizados en la escena mediática o pública y mediada por el periodismo. El periodismo (como agente colectivo y con agentes individuales) opera sobre el campo político y el espacio público, sea facilitando el acceso al mismo a los profanos y contribuyendo a la exclusión de los que no tienen las condiciones para jugar en el campo político. El periodismo se piensa a sí mismo como profesionales que aportan a la verdad, la crítica, la información, la subversión y la liberación de los profanos según Bourdieu. Pero en realidad no hay liberación alguna, la ruptura como agentes reproductores de la estructura podría ser resultado solamente de las luchas internas del campo del periodismo. "Y los periodistas que se piensan como observadores del campo político son de hecho agentes del campo político..." (Bourdieu, 1999: 4).

IV. El Poder Ejecutivo Nacional y su dimensión institucional. Estructura, funciones y acciones programáticas vinculadas a la cuestión ambiental

En el presente acápite se exponen los datos reconstruidos en la tercera etapa de la investigación. El objetivo principal consistió en definir al Poder Ejecutivo Nacional como agente en su dimensión institucional, para valorar su posición en el campo político, sus intereses y recursos en relación a otros campos como el jurídico. La estructura de este agente, sus acciones y estrategias se justifican en tanto su principal vocación es imponer su perspectiva del buen orden (nomos).

En la estructura institucional actual del Poder Ejecutivo Nacional, ramificada en los Ministerios, se buscaron y registraron las misiones o funciones asignadas que se relacionan con la cuestión ambiental. Las fuentes de investigación fueron las páginas web oficiales, Decretos Nacionales y Resoluciones. Se aplicó la misma técnica para las acciones y programas que se están desarrollando o se están por desarrollar a cargo de los Ministerios. Para esta tarea puntual se trabajó además con el Boletín Oficial y publicaciones periódicas (de la segunda etapa). Para completar, se relevaron los proyectos de ley a iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional actual vinculados a lo ambiental.

Entre los agentes fichados en el relevamiento de publicaciones y según la estructura actual del Poder Ejecutivo Nacional se distinguen el Presidente, la Vicepresidenta, el Jefe de Gabinete de Ministros y 21 (veintiún) Ministerios hasta Setiembre 2018⁵⁰. Esta estructura actual difiere de la gestión presidencial anterior por las variaciones en su tamaño, compárese en el siguiente cuadro.

⁵⁰ Esto ha sido modificado por los Decretos N° 801 y N° 802 de 2018.

**GESTIÓN GUBERNAMENTAL HASTA
10 DE DICIEMBRE 2015**

- ✓ Presidenta, Vicepresidente.
- ✓ Gobierno de Cristina Fernández: 16 (dieciséis) Ministerios.
- ✓ Gobierno de Néstor Kirchner: 10 (diez) Ministerios.
- ✓ La ex presidenta sumó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, el de Agricultura, Turismo, y separó el Ministerio de Seguridad (que estaba junto con el de Justicia y Derechos Humanos), y dividió el de Interior y Transporte que antes formaba parte del de Planificación.

**GESTIÓN GUBERNAMENTAL DESDE
10 DICIEMBRE 2015**

- ✓ Presidente, Vicepresidenta.
- ✓ Gobierno de Mauricio Macri: 21 (veintiún) Ministerios.
- ✓ Se mantuvieron los nuevos Ministerios de la gestión anterior, y además separó Transporte, dejándolo como un Ministerio y sumó los siguientes: el de Ambiente y Desarrollo Sustentable, el de Producción y el de Modernización.
- ✓ A partir de Setiembre de 2018 el total de Ministerios descendió a 10, y particularmente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable se convirtió en Secretaría dependiente directamente de Presidencia de la Nación.

Quizás un antecedente de la Reforma de Gabinete de 2018 puede encontrarse en abril de 2017 cuando salió a la luz, con amplia repercusión mediática⁵¹, un informe de la Fundación Progreso y Libertad que daba cuenta de los cambios ocurridos hasta esa fecha en la estructura institucional del Poder Ejecutivo de la Nación:

La gestión iniciada el 10 de diciembre de 2015 se propuso reducir el déficit fiscal y actuar sobre el gasto. Sin embargo, a pesar de estas buenas intenciones, no se advierte un claro resultado. De hecho el organigrama implantado para el Poder Ejecutivo Nacional ha sido el más frondoso en la historia del país. Se aumentó a 20 y actualmente a 21 el número de ministerios. El “Mapa del Estado” confeccionado por el Ministerio de Modernización, antes del último cambio, muestra 21 ministerios, 88 secretarías, 208 subsecretarías, 647 direcciones nacionales y generales, y 120 organismos descentralizados (Fundación Libertad y Progreso, 2017).

Del total de Ministerios examinados durante el período 2015-2016 podemos

⁵¹ Ver “Según un relevamiento, desde que asumió Macri aumentó en un 25% la estructura del Estado”.

<https://www.lanacion.com.ar/2011790-segun-un-relevamiento-desde-que-asumio-macri-aumento-en-un-25-la-estructura-del-estado>

Ver “Desde su asunción, Macri aumentó en un 25% la estructura del Estado. Un relevamiento de la Fundación Libertad y Progreso reveló que durante los últimos 15 meses se incrementó el empleo público, pese a haber prometido una reducción.

<https://radiomitre.cienradios.com/desde-su-asuncion-macri-aumento-en-un-25-la-estructura-del-estado/>

Ver “Alto Impacto en los Medios del Informe Racionalización y Modernización del Estado”.

[http://www.libertadyprogreso.org/2017/04/19/alto-](http://www.libertadyprogreso.org/2017/04/19/alto-impacto-en-los-medios-del-informe-racionalizacion-y-modernizacion-del-estado/)

[impacto-en-los-medios-del-informe-racionalizacion-y-modernizacion-del-estado/](http://www.libertadyprogreso.org/2017/04/19/alto-impacto-en-los-medios-del-informe-racionalizacion-y-modernizacion-del-estado/)

decir que los que se destacan en “acciones y programas” vinculadas al ambiente son: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Ministerio de Agroindustria y Ministerio de Producción. Surgen que tienen menor incidencia con acciones aisladas las siguientes áreas: Ministerio de Energía, Ministerio de Cultura, Ministerio de Turismo y Ministerio de Transporte.

En relación al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable⁵², sobresalen acciones vinculadas al control y manejo del fuego y a la prevención de emergencias y catástrofes (por ejemplo 4 de 9 acciones y programas). Otros proyectos se vinculan con el programa de emprendedores para el desarrollo sustentable, con la eficiencia energética en las viviendas sociales y con la protección de la biodiversidad.

Como actividad a resaltar del Ministerio de Desarrollo Social, señalamos el Registro Único de Organizaciones de Responsabilidad Social, consistente en una herramienta que incentiva a las organizaciones públicas o privadas que realizan acciones de “responsabilidad social”, en las siguientes temáticas: gestión de impactos en el medioambiente, relaciones de trabajo, salud y seguridad en el trabajo, respeto del derecho del consumidor, participación en la comunidad y su desarrollo, gobierno corporativo, rendición de cuentas y transparencia, prácticas de operación y gestión vinculadas al comercio justo. Las otras actividades desarrolladas por este Ministerio y vinculadas al ambiente tuvieron que ver con jornadas de huerta, juguetes ecológicos y programas de reciclado.

En el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva se destacó que uno de los “sectores estratégicos” en el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, haya sido Ambiente y Desarrollo Sustentable (hasta el año 2020), con proyectos vinculados a: sistemas de captura, almacenamiento y puesta en disponibilidad de datos ambientales; la restauración de ambientes degradados con tecnologías tradicionales y novedosas (como la biotecnología, la nanotecnología y otras); la reducción de las emisiones de gases con efecto invernadero mediante la sustitución de las tecnologías actuales por otras con menores índices de emisión, particularmente en plantas termoeléctricas, actividades agropecuarias y en la industria; la adaptación al cambio climático en ambientes urbanos; la valoración económica, medición y evaluación de servicios ecosistémicos. Asimismo el Ministerio había anunciado que impulsaría el desarrollo de tecnologías para renovar los procesos industriales de aquellas empresas que tienen mayor impacto sobre el medio ambiente, a los efectos de reducir la generación de residuos industriales y la contaminación del agua, procurando incrementar la productividad y la eficiencia mediante el financiamiento del Fondo Sectorial del Desarrollo de Procesos Industriales Sustentables.

De la misma forma, este Ministerio impulsó una plataforma de biotecnologías del Mercosur, a los fines de establecer una visión común de largo plazo para el desarrollo y aplicación de las nuevas tecnologías en la región.

El Ministerio de Agroindustria por su parte se focalizó en el tema de la biotecnología, así el secretario de Agregado de Valor del Ministerio de Agroindustria

manifestó que “hoy la biotecnología es una política de Estado por lo que se seguirá trabajando para potenciarla en conjunto con los Ministerios de Medio Ambiente y Educación”⁵³. En la misma línea lanzó un “Programa de Fomento del Uso de Bioinsumos Agropecuarios” en el entendimiento de que “son una herramienta útil para mejorar la productividad agropecuaria, son amigables con el medio ambiente, y contribuyen al agregado de valor en origen”⁵⁴ y se propuso aprobar cuatro eventos biotecnológicos a lo largo del año 2016 “para aumentar la producción y cuidar el medio ambiente”⁵⁵.

Por su parte, el Ministerio de Producción anunció en mayo de 2016 “distintos proyectos orientados a reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO2) dentro de la industria, a través de iniciativas de eficiencia energética, energías alternativas y producción sostenible”. Se fundamenta en que la problemática del Cambio Climático y la búsqueda de mecanismos que contribuyan a posicionar a la Argentina como líder en materia de cuidado ambiental es un objetivo claro del Gobierno Nacional⁵⁶.

Seguidamente se realizará una enumeración de los Ministerios con sus respectivas acciones programáticas en palabras claves como fueron recuperadas de las fuentes de investigación; el número entre paréntesis indica la cantidad de acciones detectadas. El período de tiempo que abarcó el rastreo de información abarca desde 10 de diciembre de 2015 hasta agosto del año 2016:

1) Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (9): Eficiencia Energética, Energía Renovable, Vivienda Social. Servicio de Manejo del Fuego. Eliminación del Uso de HCFC 22. Biodiversidad, Estrategia Nacional sobre Especies Exóticas Invasoras. Sistema Federal de Emergencias. Acuerdo de París, Cambio Climático. Emprendedores para el Desarrollo Sustentable.

2) Ministerio de Desarrollo Social (5): Registro Único de Organizaciones de Responsabilidad Social. Feria de Luthería. Talleres de Huerta y Vivero. Juguetes Ecológicos. Reciclaje.

3) Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (4): Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, Argentina Innovadora 2020. Restauración de ambientes degradados. Reducción de emisiones de gases con efecto invernadero (GEI). Fondos Sectoriales del FONARSEC Desarrollo de Procesos Industriales Sustentables. Sistemas de Gestión de Efluentes y Líquidos Contaminados. Sistemas de Gestión de Sitios Contaminados. Sistema integrado para la gestión de cuencas sensibles a eventos extremos. Pampa Azul, Investigaciones Científicas en el Mar Argentino. Biotecsur, plataforma de biotecnologías del Mercosur. Programa Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo Sustentable (CITIDES).

4) Ministerio de Energía y Minería (3): Requerimientos Ambientales del Sector Eléctrico. Programa Nacional de Uso Racional y Eficiente de la Energía. Alumbrado Público en Municipios. Programa de Uso Racional y Eficiente de la Energía en

⁵³ 22 de Enero de 2016. Recuperado de: www.agroindustria.gov.ar

⁵⁴ Recuperado de: www.agroindustria.gov.ar

⁵⁵ Recuperado de: www.minagri.gov.ar

⁵⁶ “Producción impulsa medidas para el cuidado el medio ambiente”. 29 de mayo de 2016. Recuperado de: www.produccion.gob.ar

Edificios Públicos. Fondo Argentino de Eficiencia Energética, Sistema de Gestión Energético Basado en la Norma ISO 50001. Política de Estado Minera para el siglo XXI.

5) Ministerio de Agroindustria (3): cadena semillera, agregado de valor. Biotecnología. Programa de Fomento del Uso de Bioinsumos Agropecuarios. Desarrollo sustentable. Eventos biotecnológicos.

6) Ministerio de Producción (2): Cambio Climático. Liderazgo en cuidado ambiental. Emisiones de dióxido de carbono (CO2). Eficiencia energética, energías alternativas y producción sostenible. Plan Nacional de Diseño.

7) Ministerio de Cultura (2): Biental Fundación Medifé. Arte contemporáneo y Medioambiente. Encíclica Laudato Si, Papa Francisco. París, Francia. Organización Mundial de la Salud (OMS). Salud. Picnics Musicales, Parques Nacionales.

8) Ministerio de Turismo (2): Plan Integral de Gestión. Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos Préstamo BID. Áreas Protegidas y destinos asociados. Año Internacional del Turismo Sostenible para el Desarrollo.

9) Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2): Organismos de Cuenca Interprovinciales. Organismos de Cuenca. Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza- Riachuelo. Control de la Contaminación. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Boca-Barracas y Resto de Área Sur). BID. Regulación hidráulica y drenaje. Saneamiento cloacal y ordenamiento urbano, vial y uso del medio ambiente.

10) Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2): Cambio climático, Acuerdo de París, Antártida.

11) Ministerio de Transporte (1): Proyectos de modos de transporte sustentable. Secretaría de Planificación de Transporte. Subsecretaría de Movilidad Urbana. Dirección Nacional de Transporte no motorizado. Dirección de Movilidad peatonal.

12) Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (1): Empleo Verde. Organización Internacional del Trabajo.

13) Ministerio de Educación (1): Programa Nacional de Extensión Educativa CAJ. Cuidado del ambiente y el disfrute de la naturaleza. Promotores Juveniles Ambientales.

¿Qué información se encontró en relación a proyectos de ley con iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional anterior y actual entre el mes de julio de 2015 y el mes de agosto de 2016? Se registraron 8 (ocho) publicaciones que comprenden las siguientes materias elementalmente:

Gestión de Envases Vacíos de Fitosanitarios: 2015, Ley impulsada por el Ministerio de Agroindustria.
Protección de los humedales: 2016, el Presidente de la Nación se comprometió a impulsar una ley.
Ratificación del Acuerdo de París: 2016, aprobación por parte de ambas cámaras del Congreso Nacional. Ley que adhiere al Acuerdo de París sobre Cambio Climático.
Gestión de Envases Vacíos de Fitosanitarios: 2016, Ley impulsada por el Ministerio de Agroindustria.

En cuanto a los Decretos y Resoluciones del Poder Ejecutivo Nacional vinculados al tópico ambiental entre julio de 2015 y agosto de 2016 debemos decir que la información obtenida remite a los siguientes:

- Decreto Nº 13/2015: Reorganización de los Ministerios y Gabinete.
- Resolución Nº 206/2016: Regular la Unidad de Evaluación de Riesgos ambientales.
- Decreto Nº 891/2016: Creación del Gabinete Nacional de Cambio Climático.
- Decreto Nacional Nº 233/2015: Designación del Secretario de Política Ambiental, Cambio Climático, Ambiente y Desarrollo Sustentable (Licenciado D. Diego Ignacio Moreno).
- Decreto Nacional Nº 247/2015: Designación del Subsecretario de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable.
- Decreto Nacional Nº 332/2016: Designación de representantes del Poder Ejecutivo Nacional ante ACUMAR.
- Decreto Nacional Nº 232/2015: Modificación de la Estructura Orgánica del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Decreto Nacional Nº 641/2016: Creación de la Reserva Natural Silvestre El Rincón, situada en la Provincia de Santa Cruz.
- Decreto Nacional Nº 929/2016: Creación de la Reserva Natural Silvestre Isla de los Estados y Archipiélago de Año Nuevo.
- Decreto Nacional Nº 604/2016: Designación como Autoridad de Aplicación de la Ley Nº 27.167, por la que se creara el Programa Nacional de Investigación e Innovación Productiva en Espacios Marítimos Argentinos (PROMAR), al Ministerio De Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
- Decreto Nacional Nº 940/2016: Exención al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable del pago del derecho de importación y de las tasas de estadística y de comprobación que gravan la importación para consumo de vehículos terrestres de apoyo logístico y cisternas para el combate de incendios forestales, rurales y de interfase requeridos por el Sistema Federal De Manejo Del Fuego.
- Decreto Nacional Nº 531/2016: Reglamentación de la Ley 26.190 sobre Régimen de Fomento Nacional para el Uso de Fuentes Renovables de Energía Destinada a la Producción de Energía Eléctrica modificada por la Ley 26.191.

V. Reflexiones finales

La investigación de esta línea se realizó dentro del proyecto que se propone estudiar la construcción política ambiental en Argentina, los principales debates y disputas en el campo jurídico – político, profundizando en la identificación de los

actores y las estrategias utilizadas para la ejecución en el territorio de las políticas ambientales existentes y que impactan en la gestión gubernamental 2015 – 2019.

Como conclusiones provisorias sobre el período 2015 – 2016 podemos recapitular lo descrito en los apartados anteriores y proyectar posibles configuraciones de escenarios en el campo político y en el campo jurídico.

En primer lugar se reconstruyeron dispositivos conceptuales claves provenientes de la teoría de los campos de Pierre Bourdieu para graficar y explicar el escenario donde opera el agente o actor Poder Ejecutivo Nacional. Esos conceptos son: sociología reflexiva, campo y habitus, posición y capitales, nomos, agentes, excluidos, reproducción de estructura, y lucha de fuerzas.

El Poder Ejecutivo Nacional en la figura de la Presidencia es el agente más poderoso en el campo político ambiental, tanto en la gestión anterior al 10 de diciembre de 2015 como en la gestión de Mauricio Macri. Esto puede corroborarse más allá de estudiar nuestra forma de gobierno y la cultura política argentina, también los medios de comunicación dan cuenta de las acciones, operaciones y visiones del PEN referidas a la cuestión ambiental, hay aquí una estrategia muy sólida de control de redes de cooperación y de resistencia. Por ejemplo, los casos más emblemáticos en lo referido a la explotación minera y a la cooperación internacional por la emisión de gases de carbono.

La agenda de problemáticas ambientales que emerge de las publicaciones en la prensa es acotada durante todo el periodo analizado y al mismo tiempo su codificación en lenguaje técnico la hace accesible al público especializado y formado. Los profanos absorben las disputas mediatizadas por la prensa o el periodismo en términos como: beneficios o perjuicios económicos, incentivos a las inversiones extranjeras, fomentos a la creación de nuevos puestos de trabajo, cuidado para prevenir desastres naturales.

No son muchos los agentes en el sentido de Bourdieu, y quedó comprobada la necesidad de competencias y capitales o recursos bien determinados para incidir sobre la agenda ambiental del campo político. ¿Cómo pueden los no profesionales entrometerse en la llamada guerra del litio o en la gestión y/o explotación minera?

La legitimación de los profesionales se observa en el estrecho círculo de agentes y su validación como representantes en elecciones generales por el público que no conoce de manera explícita las plataformas o programas para la gestión ambiental de cada partido político. La excepción pueden ser los pueblos directamente afectados por la agenda ambiental siempre que se instituyan en organizaciones como agentes colectivos.

Los agentes internacionales son traídos al escenario por el Poder Ejecutivo Nacional para reforzar su posición y estrategia, ese es otro punto persistente, véase lo que sucedió con Laudato Si y los organismos internacionales de crédito, préstamos o fomentos.

La incidencia de las organizaciones ambientalistas internacionales e incluso las nacionales aparece en menor medida, casi desapercibida en el relato del periodismo y en los discursos de los agentes. No aparecen en las publicaciones relevadas

tópicos de la agenda ambiental que no sean controlados como mínimo en un setenta por ciento por el Poder Ejecutivo Nacional, incluso en los cuatro temas más mediáticos registrados en la transición gubernamental: Vaca Muerta, incendios forestales, inundaciones, y crisis energética.

Por lo tanto no puede describirse a los actores del Poder Ejecutivo Nacional como radicalmente reactivos ante situaciones críticas o desestabilizadoras del orden del campo político o jurídico, no al menos en lo pertinente a la agenda ambiental.

Ninguna de las materias de la agenda ambiental puso en peligro real la posición del Poder Ejecutivo Nacional, ni siquiera el caso YPF – Chevrón, o los derrames de cianuro por explotación minera o las exenciones de retenciones.

El periodismo sigue siendo el agente clave para el acceso al campo donde se debate o disputa la cuestión ambiental, es inclusivo, y en paralelo excluye o expulsa porque los temas abordados en los medios de comunicación se presentan y son leídos en términos de macropolítica, entendiéndose alejados de la vida cotidiana y de la decisión del público profano, incluso de gran parte del público profesional académico.

El principio de reproducción del campo político está asegurado por el Poder Ejecutivo Nacional, al menos en lo que respecta a la agenda ambiental, e incluso garantiza su posición en el campo jurídico y en el campo periodístico.

El gobierno de Mauricio Macri ha fortalecido la posición heredada de la gestión anterior, y ha desplegado el mecanismo de la estructura institucional como una buena estrategia de contención, prevención y atención de la problemáticas ambientales. A mayor estructura puede anticiparse un menor impacto de las crisis o disputas por el buen orden ambiental.

Nuestra reflexión final de este Capítulo es un pronóstico de estabilidad institucional hasta el 2019, año de nuevas elecciones presidenciales. Sin embargo hay una agenda que transita por fuera de la mediática, casi subterránea y que cada tanto irrumpe en la superficie conectada a la agenda latinoamericana: propiedad privada versus propiedad colectiva, luchas de pueblos originarios, reivindicaciones por territorios sagrados, campesinos despojados por el proceso de crecimiento de los cultivos fomentados desde el Estado, letras chicas de modelos económicos, distribución de las riquezas naturales, explotación de recursos no renovables (Conforti, Lopez Flores, Loza Serra, Sibilla, & Ulla, 2016). Esa es la agenda ambiental pendiente.

VI. Bibliografía

BIGLIERI, P., & PERELLÓ, G. (2013). Gobiernos populistas, medios de comunicación y antagonismo. Una reflexión teórico - política. En E. Laclau, Debates y Combates (págs. 95-116). Ciudad de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

BOURDIEU, P. (2014). Homo Academicus. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Bourdieu, P. (11 de Febrero de 1999). Presses Universitaires de Lyon. Recuperado el 1 de Julio de 2018, de:

http://200.6.99.248/~bru487cl/files/BOURDIEU_campo-politico.pdf

BOURDIEU, P., & WACQUANT, L. (2014). Una invitación a la sociología reflexiva. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

BOZZANO, H. (2009). Territorio: concepción teórica. En H. Bozzano, Territorios posibles: procesos, lugares y actores (págs. 94 -95). Buenos Aires: Lumiere.

CONFORTI, N., LOPEZ FLORES, C., LOZA SERRA, R., SIBILLA, M. V., & ULLA, M. C. (2016). Derecho comparado: estructura de la política ambiental en países de la UNASUR desde la visión de la ciencia del derecho. En M. S. Juliá, Los presupuestos mínimos y el nuevo orden jurídico ambiental en Argentina 2014-2015 (págs. 199-270). Córdoba: Advocatus.

CORCUFF, P. (2014). Las nuevas sociologías. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

FRANCISCO, S. P. (24 de Mayo de 2015). Carta Encíclica Laudatio Si sobre el cuidado de la casa común. Recuperado el 15 de Febrero de 2018, de Vaticano: http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html

FUNDACIÓN LIBERTAD Y PROGRESO. (s/d de Abril de 2017). Fundación Libertad y Progreso. Recuperado el 03 de 07 de 2018, de <http://www.libertadyprogresonline.org/wp-content/uploads/2017/04/La-racionalizacio%CC%81n-y-modernizacio%CC%81n-del-estado.pdf>

JULIÁ, M. S. (2016). Los presupuestos mínimos y el nuevo orden jurídico ambiental en Argentina 2014 - 2015. Córdoba: Advocatus.

LAZEGA, E. (1998). Réseaux sociaux et structures relationnelles. París: PUF.

MARRADI, A., ARCHENTI, N., & PIOVANI, J. I. (2010). Metodología de las Ciencias Sociales. Buenos Aires: Cengage Learning.

PIERRE, B., & GUNTHER, T. (2000). La fuerza del derecho. (C. M. Ravina, Trad.) Bogotá: Ediciones Uniandes.

TAPELLA, E. (s7d de s/d de 2007). s/d. Recuperado el 02 de 07 de 2018, de <https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2011/09/quc3a9-es-el-map eo-de-actores-tapella1.pdf>

YUNI, J. A., & URBANO, C. A. (2006). Técnicas para investigar. Análisis de datos y redacción científica. Córdoba: Brujas.

YUNI, J., & URBANO, C. (2003). Aspectos de la dimensión estratégica de la investigación. En J. Yuni, & C. Urbano, Técnicas para investigar y formular proyectos de investigación. (págs. 7-21). Córdoba: Editorial Brujas.

YUNI, J., & URBANO, C. (2003). Técnicas para investigar y formular proyectos de investigación. En J. Yuni, & C. A. Urbano. Córdoba: Editorial Brujas.

CAPÍTULO

IV

LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES: NACIÓN Y PROVINCIA DE CÓRDOBA

Coordinadoras:

María Rocío Loza Serra

Silvia Blarasin

Autoras:

María Rocío Loza Serra ⁽⁵⁷⁾

Milena Pesci ⁽⁵⁸⁾

Micaela Pais ⁽⁵⁹⁾

Colaboradoras:

Silvia Blarasin ⁽⁶⁰⁾

Sofía Phileas ⁽⁶¹⁾

RESUMEN

La presente línea de investigación propone el abordaje de la función legislativa en el campo jurídico, político y social ambiental, nacional y de la provincia de Córdoba, con miras a la gestión gubernamental 2015-2019. Para tal fin, se proyecta la individualización de las problemáticas ambientales que ingresan a la agenda legislativa y la caracterización de los modos en que ello sucede, identificando los actores implicados en los ámbitos legislativos y los principales debates ambientales que se ponen en juego. Con los datos mencionados se busca, finalmente, describir las estrategias utilizadas en la construcción de las políticas públicas ambientales desde el ámbito legislativo.

PALABRAS CLAVES: Función legislativa, proyectos de ley, políticas públicas ambientales, Nación, Córdoba.

ABSTRACT:

The current research line proposes the approach of the legislative function on the

⁵⁷ Abogada, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba. Integrante del Proyecto de Investigación SECyT: "La disputa por la construcción política ambiental en Argentina: actores y estrategias para la ejecución en el territorio", 2015-2017, Directora: Dra. Marta Juliá. E-mail: rociolozaserra@gmail.com

⁵⁸ Abogada, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba. Integrante del Proyecto de Investigación SECyT: "La disputa por la construcción política ambiental en Argentina: actores y estrategias para la ejecución en el territorio", 2016-2017, Directora: Dra. Marta Juliá. Maestranda en Maestría en Derecho Empresarial Universidad Blas Pascal - Resolución Ministerial acreditada por CONEAU Sesión Nº 472- Ex -2016-03562226. Cohorte 2018-2019. E-mail: pescimilena@gmail.com

⁵⁹ Abogada. Estudiante del Profesorado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del Proyecto de Investigación SECyT: "La disputa por la construcción política ambiental en Argentina: actores y estrategias para la ejecución en el territorio", 2016-2017, Directora: Dra. Marta Juliá. E-mail: micapais1@gmail.com

⁶⁰ Abogada. Profesora Ayudante en la cátedra de Derecho de los Recursos Naturales y Ambiental de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba. Magister en Gestión y Auditorías Ambientales. Diplomada en Desarrollo Social Agrario. Doctoranda en el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública. Integrante del Proyecto de Investigación SECyT: "La disputa por la construcción política ambiental en Argentina: actores y estrategias para la ejecución en el territorio", 2016-2017, Directora: Dra. Marta Juliá. E-mail: silviablarasin@gmail.com

⁶¹ Abogada, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del Proyecto de Investigación SECyT: "La disputa por la construcción política ambiental en Argentina: actores y estrategias para la ejecución en el territorio", 2016-2017. Directora: Dra. Marta Juliá. Empleada del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba. E-mail: phileassof@gmail.com

national and of Córdoba province, legal, political and socioambiental field, looking over the 2015-2019 gubernamental period. To that end, is instrumentalized the characterization of the environmental problematics that gets into the legislative agenda, and the characteristics of its implementation, identifying its implied participants on the legislative field, and the main debates displayed about. Finally, with all the data recollected above, we seek to describe the used strategies to develop gubernamental ambiental policies in the legislative field.

KEY WORDS: Legislative function, law projects, environmental public policies, Argentina, Córdoba.

I. Introducción y definiciones metodológicas

En el ciclo de las políticas públicas, dos de las etapas existentes son la incorporación de una temática particular a la agenda política –lo cual puede producirse por distintos canales y de diferentes modos– y la formulación de la política pública en torno a dicha temática. En ese marco, en el presente informe nos proponemos indagar acerca de la incorporación de la problemática ambiental en la agenda política argentina, particularmente en el ejercicio de la función legislativa, y la consiguiente formulación, también específicamente legislativa, de las problemáticas identificadas como políticas públicas ambientales. Para ello se ha realizado un relevamiento de los proyectos de leyes ingresados a los órganos legislativos nacional y provincial (Congreso Nacional y Legislatura de la provincia de Córdoba) y las leyes sancionadas en dichos ámbitos referidos a cuestiones ambientales, entre los años 2013 a 2016. Asimismo, se han analizado también las resoluciones tomadas en el ámbito del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) y, en el orden provincial, las resoluciones sobre pedidos de informes o citas; en ambos casos en el mismo encuadre temporal. Todas estas definiciones metodológicas se justifican a continuación.

En relación al marco espacial, como se dijo, se han abarcado las problemáticas incorporadas y formuladas a nivel nacional y además aquellas temáticas planteadas en el ámbito jurisdiccional de la provincia de Córdoba, de acuerdo a lo propuesto en el proyecto general en el que se enmarca esta investigación: “La disputa por la construcción política ambiental en Argentina: actores y estrategias para la ejecución en el territorio”.

Por otro lado, con respecto a la delimitación temporal, el relevamiento comprendió desde el año 2013 hasta el año 2016 (entre Abril y Junio del 2016, de acuerdo a las fuentes consultadas). Los motivos de esta elección se basaron en que, en el proyecto general anteriormente citado, el objetivo general dispone analizar la construcción política ambiental con miras a la implementación en la gestión gubernamental 2015-2019. En ese sentido, el proyecto se propone indagar cuáles son los temas ambientales que forman parte de la agenda política

actual, tanto a nivel nacional como de la provincia de Córdoba. Para ello, entendemos que no sólo debemos analizar las problemáticas surgidas o discutidas desde el año 2015, sino que también es enriquecedor realizar el análisis dos años hacia atrás (2013, 2014) a los fines de identificar aquellas políticas a las que se le ha dado continuidad y aquéllas en las que se ha perdido interés; de este modo, entendemos que tanto la incorporación de un tema en la agenda política como su omisión, implican definiciones de las políticas públicas.

Por último, respecto a la circunscripción material, el análisis se ha centrado en la expresión de la función legislativa por diversos organismos. En el ámbito nacional se relevaron, en primer lugar, leyes promulgadas y proyectos de leyes incorporados en el Congreso Nacional, principal órgano legislativo según nuestra Constitución Nacional (Art. 75). Para ello, se distinguió, por un lado, entre los proyectos de leyes formulados como de presupuestos mínimos ambientales (en función de la distribución competencial que realiza el artículo 41 de la Constitución Nacional), ya sea proyectos que plantean la sanción de nuevas leyes de presupuestos mínimos, como aquellos que pretenden la modificación de una ya existente. Y por otro lado, se consideraron otras leyes o proyectos vinculados a la temática ambiental de manera más o menos directa. El criterio elegido para el relevamiento en este último aspecto fue analizar los proyectos que pasaron por las comisiones específicamente ambientales tanto en la Cámara de Diputados como de Senadores; pero también se analizaron los proyectos presentados en otras comisiones relacionadas con agricultura, ganadería, energía y minería, incorporando al relevamiento aquellos proyectos que tendrían virtualidad para incidir en la definición de la política ambiental del país. En segundo lugar, se ha previsto el relevamiento de las resoluciones tomadas por el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA), en tanto, si bien este órgano no ejerce función legislativa propiamente dicha, sí incide en la misma de particular manera al discutirse en su seno sobre el contenido y alcance de las leyes ambientales sancionadas así como en relación a ciertos proyectos de ley presentados en el Congreso nacional para su tratamiento.

Por su parte, en el ámbito de la provincia de Córdoba, la búsqueda se ha centrado en las leyes sancionadas y en los proyectos de ley incorporados en la Legislatura provincial, así como en las resoluciones sobre pedidos de informes y citaciones.

En cuanto a la inclusión del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), ello merece algunas consideraciones aparte. Si bien no se trata de un órgano estrictamente legislativo, no puede negarse su importancia en el esquema institucional ambiental argentino. El COFEMA es un organismo con personería jurídica de derecho público, que coordina la elaboración de la política ambiental entre los Estados Miembros (las provincias y la Nación). Fue planteado como un espacio donde se materializaría el federalismo con el que se caracteriza la estructura política argentina, teniendo en miras un “federalismo de concertación” que fue propuesto a partir de la reforma constitucional de 1994. La ley 25.675, sancionada en el año 2002, lo reconoce como eje del ordenamiento ambiental del país, si bien su creación es anterior a dicha ley:

“...El ordenamiento ambiental del territorio desarrollará la estructura del funcionamiento global del mismo y de la Nación. Se generará mediante la coordinación interjurisdiccional de los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación...”, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública.” (art. 9, Ley Nº25.675)

Además, en el art. 23, la misma ley establece al COFEMA como la base del Sistema Federal Ambiental. Como puede notarse, este órgano ocupa un rol fundamental en el ordenamiento ambiental argentino, más aun teniendo en cuenta la particularidad del sistema jurídico ambiental establecido desde la reforma de 1994 con las leyes de presupuestos mínimos (CN, art. 41). En cuanto a la obligatoriedad de sus resoluciones, el acta constitutiva del COFEMA (texto incorporado como anexo a la Ley 25.675), dispone en su art. 4º: “Los estados partes se obligan a adoptar a través del poder que corresponda las reglamentaciones o normas generales que resuelva la Asamblea cuando se expida en forma de resolución (...)”.

Por tales motivos, hemos decidido incorporar al relevamiento y análisis a las resoluciones de COFEMA expedidas en el período de tiempo considerado, ya que entendemos que es un espacio desde donde se articulan políticas ambientales y se debaten distintas problemáticas con la presencia de representantes de las provincias y de la Nación, que buscan incidir en las posiciones y acciones en los ámbitos legislativos.

Seguidamente, con la información relevada se creó una matriz, clasificando los proyectos en categorías temáticas que elegimos de acuerdo a un criterio común, según el contenido de los mismos. A partir de ello, fue posible analizar los datos, para finalmente plasmarlos en gráficos que se mostrarán a continuación, con sus correspondientes comentarios y aclaraciones. Vale resaltar que la totalidad de los gráficos presentados son de elaboración propia en base al relevamiento realizado.

Las fuentes consultadas a los fines del relevamiento realizado han sido las páginas web oficiales de cada uno de los organismos analizados (Congreso de la Nación, Legislatura de la provincia de Córdoba, COFEMA) así como la consulta directa a los mismos a través de los correos electrónicos institucionales. Además, se utilizó la base de datos legislativos de InfoLeg, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

II. Desarrollo y análisis⁶²

II. a. Proyectos y leyes de presupuestos mínimos en el Congreso Nacional

En el ámbito legislativo nacional, los presupuestos mínimos ambientales han tenido un lugar destacado, al menos si se analiza la presentación de proyectos de ley vinculados a esa temática. Puede observarse que, en el período comprendido entre el año 2013 y el año 2016, se presentaron 100 proyectos de ley sobre presupuestos mínimos ambientales. Para el relevamiento, hemos considerado tanto aquellos proyectos que plantean la sanción de nuevas leyes de presupuestos mínimos como aquellos que buscan la modificación de leyes de presupuestos mínimos ya existentes, tal como puede verse en el **Gráfico N° 1**.

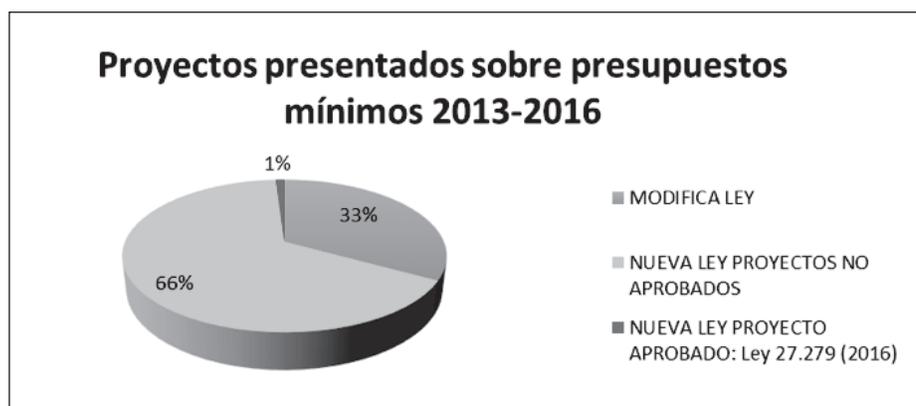


Gráfico n° 1: Proyectos de ley sobre presupuestos mínimos ambientales 2013-2016.
Fuente: elaboración propia

Como puede observarse, del total de proyectos presentados en el período considerado, sólo uno fue aprobado. Se trata de la Ley 27.279 que establece los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de los Envases Vacíos de Fitosanitarios, sancionada el 14-09-2016, habiendo sido presentado el proyecto por el Poder Ejecutivo Nacional en el año 2014. Cabe aclarar que otro de los proyectos aprobados, en este caso en modificación de una ley ya existente, fue aquel sancionado como Ley 27.353 (modificando el Capítulo IV de la ley 26.815 - Manejo del fuego -, estableciendo que en caso de incendios de superficies de bosques nativos o implantados, no podrán realizarse modificaciones en el uso y destino que los mismos poseían con anterioridad a dicho evento durante el tiempo que insuma su recuperación forestal), con fecha de sanción del 26/04/2017, y que fue presentado como proyecto el 05-03-2015, siendo firmante el Frente Progresista CCARI. El motivo de su no inclusión como ley aprobada se debe a que la fecha de su sanción (2017) está fuera del espacio temporal tenido en cuenta en el relevamiento.

⁶² La totalidad de los gráficos presentados en este apartado son de elaboración propia de las autoras en base al relevamiento realizado.

Por otro lado, desglosando los proyectos presentados por año en el período considerado, notamos un incremento desde el año 2013 en adelante, tal como puede verse en el **Gráfico N° 2**.

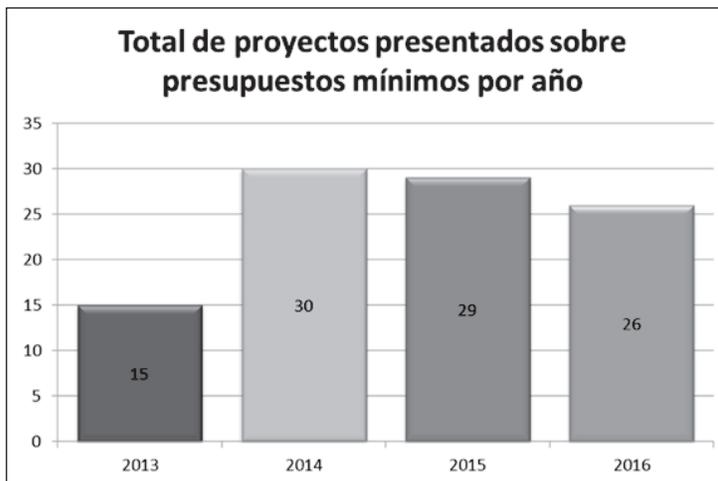


Gráfico n° 2: Total de proyectos presentados sobre presupuestos mínimos ambientales por año (2013-2016). Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las temáticas abordadas por estos proyectos, los Gráficos N° 3 y 4 ilustran la variedad de las mismas en los diferentes años, entre las que se destacan: aguas, bosques y residuos como temas preponderantes a lo largo de los cuatro años. A su vez, resaltan algunos temas novedosos para ser abordados por una norma de presupuestos mínimos, como Agroquímicos (2013/2016), Calidad acústica (2013/2015), Estudio de impacto ambiental (2013/2015), Minería (2014/2015/2016), Cambio climático (2014/2015/2016), Contaminación electromagnética (2014/2016), Principio de no regresión (2015), Evaluación Ambiental Estratégica (2015). Por último, se nota una disrupción en el tema Hidrocarburos (2013/2015), apareciendo en cambio el abordaje de la Energías renovables (2016).

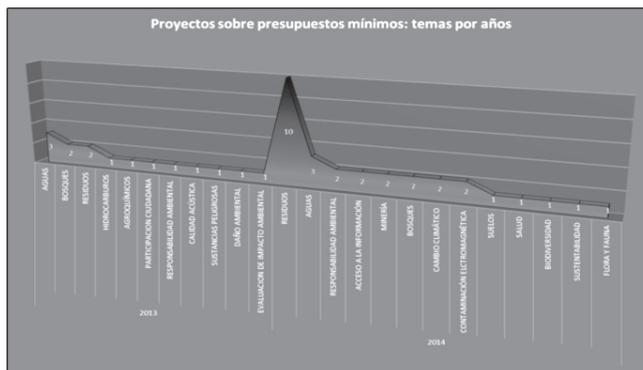


Gráfico n° 3: Proyectos de ley sobre presupuestos mínimos. Temas por años (2013-2014). Fuente: elaboración propia.

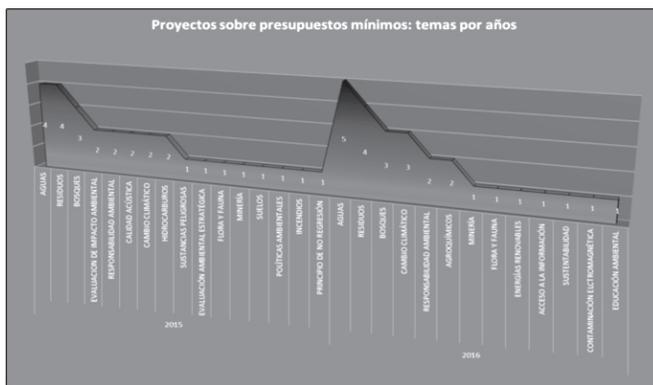


Gráfico n° 4: Proyectos de ley sobre presupuestos mínimos. Temas por años (2015-2016). Fuente: elaboración propia.

Por su parte, dentro de las temáticas de aguas, bosques y residuos se agrupan diversidad de problemáticas, las que pueden apreciarse en los Gráficos N° 5, 6 Y 7.

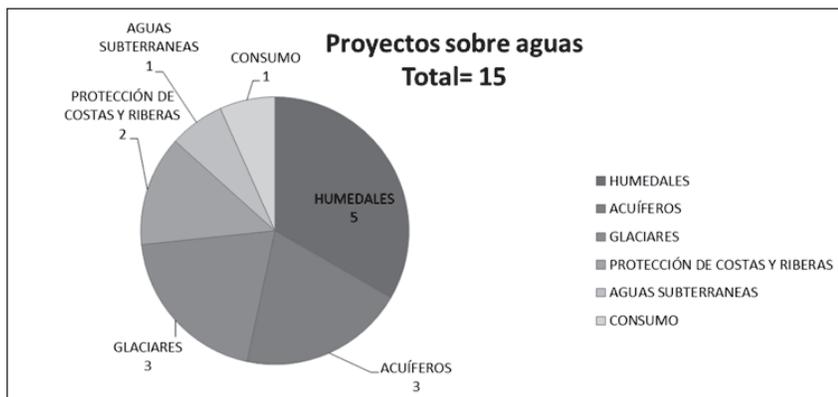


Gráfico n° 5: Proyectos de ley de presupuestos mínimos ambientales sobre aguas. Fuente: elaboración propia.

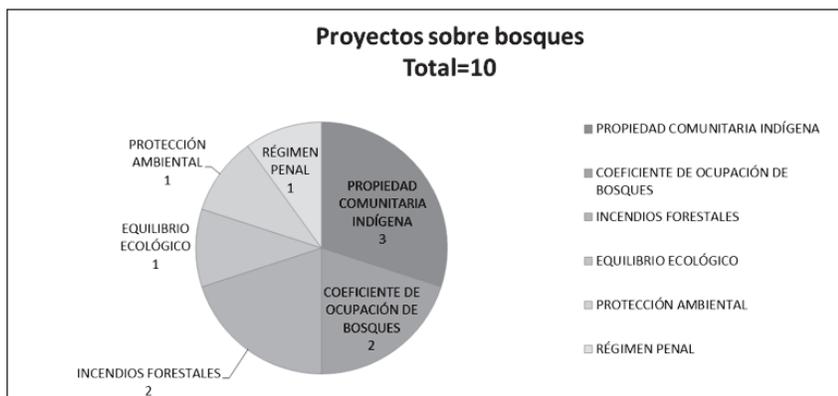


Gráfico n° 6: Proyectos de ley de presupuestos mínimos ambientales sobre bosques. Fuente: elaboración propia.

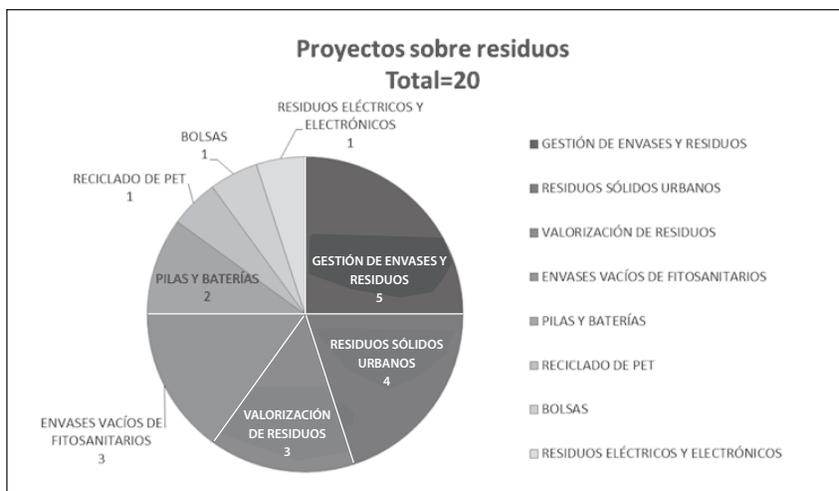


Gráfico n° 7: *Proyectos de ley de presupuestos mínimos ambientales sobre residuos.*
Fuente: elaboración propia.

Como puede observarse, dentro de las tres categorías preponderantes, se destacan la regulación de humedales, acuíferos y glaciares, la gestión de residuos y residuos sólidos urbanos, y, en relación a bosques, la propiedad comunitaria indígena, el coeficiente de ocupación de bosques y, por su particularidad, el régimen penal.

Ahora bien, todos estos proyectos iniciaron su recorrido con la presentación por parte de un legislador o del Poder Ejecutivo Nacional de turno, ya sea en la Cámara de Senadores o en la Cámara de Diputados. Los Gráficos N° 8, 9, 10, 11 y 12 muestran los bloques firmantes de los proyectos relevados en los años comprendidos (2013-2016), indicando cuántos proyectos sobre presupuestos mínimos presentó cada bloque en cada uno de los años. En relación a esto vale realizar dos aclaraciones. Por un lado, en muchos casos los proyectos fueron firmados por dos o más bloques conjuntamente; en esos supuestos, se computó la presentación del proyecto a cada uno de los bloques firmantes, motivo por el cual el recuento de proyectos da un número mayor a 100 (que es el total de proyectos relevados sobre presupuestos mínimos). Y por otro lado, se han considerado los bloques conformados en cada una de las cámaras, y no los partidos, debiendo tener presente que en algunos casos dichos bloques se han ido modificando (por ejemplo, el caso del bloque PJ – FPV que aparece unificado en los años 2013, 2014 y 2015, no así en el año 2016 donde se observan bloques del PJ particulares de algunas provincias, sin vinculación con el FPV).

En términos generales, puede afirmarse que hay una gran distribución en cuanto a diversidad de bloques que presentaron proyectos sobre presupuestos mínimos, identificándose, durante el período 2013-2016, veintiséis bloques con

presentación de proyectos.

Particularmente, del análisis del total de proyectos presentados en los cuatro años, surge una marcada preponderancia del bloque FPV-PJ, desde el cual se presentaron quince proyectos, con picos de presentación en el año 2013 y 2016. Se observa también una sostenida participación de la UCR en forma más o menos igualitaria en todos los años. Lo mismo sucede con otros bloques, como, por ejemplo, el Movimiento Popular Neuquino y el Frente Cívico de Córdoba, destacándose en el año 2015 con la presentación de seis proyectos cada uno sobre presupuestos mínimos. Además, se observa una marcada intervención del PRO en el año 2014, la cual no continúa en este aspecto durante los años siguientes (2015 y 2016).

Por último, vale remarcar la participación del Poder Ejecutivo Nacional de turno con presentación de proyectos de presupuestos mínimos en los años 2014 y 2016.

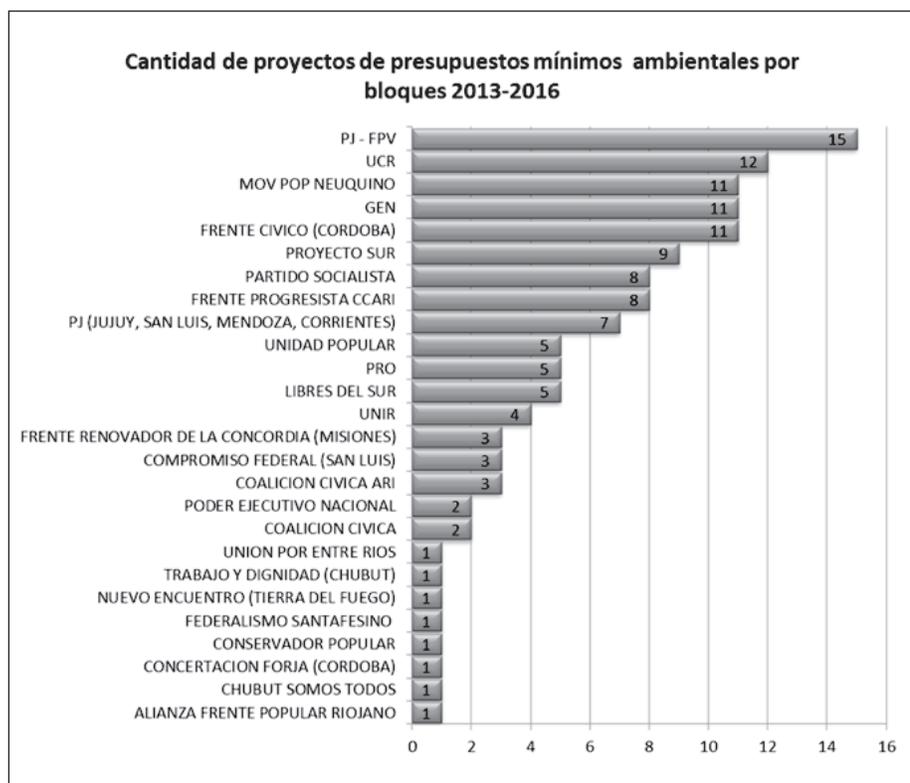


Gráfico n° 8: Cantidad de proyectos de ley de presupuestos mínimos ambientales presentados por bloques (2013-2016). Fuente: elaboración propia

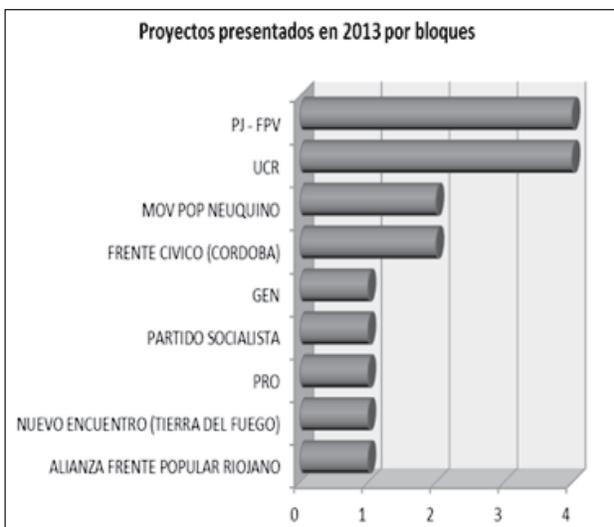


Gráfico n° 9: *Proyectos de ley de presupuestos mínimos ambientales presentados por bloques (2013). Fuente: elaboración propia*

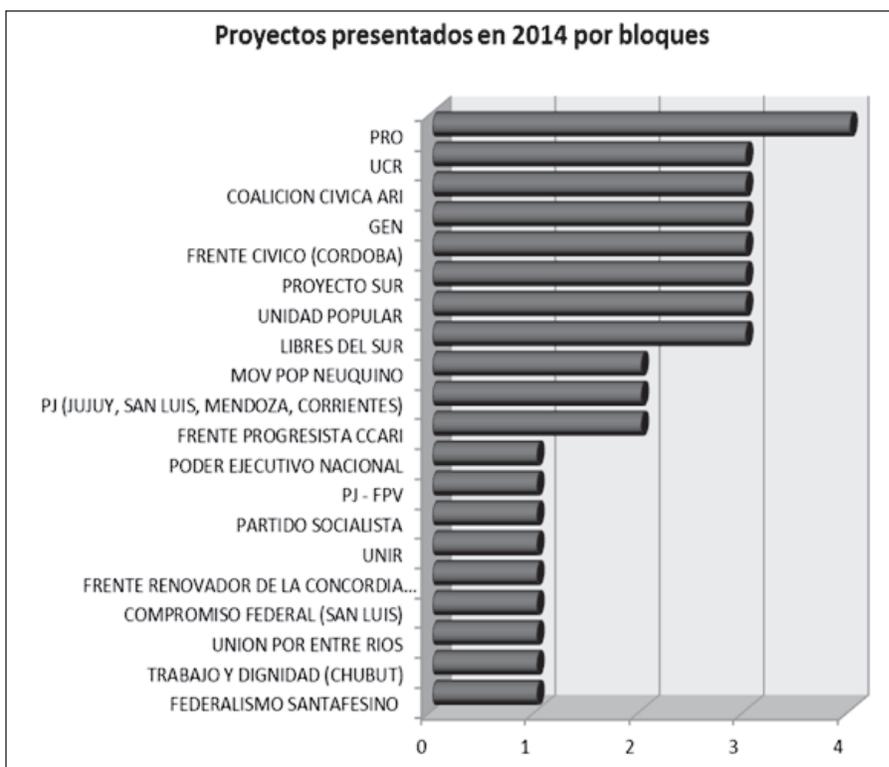


Gráfico n° 10: *Proyectos de ley de presupuestos mínimos ambientales presentados por bloques (2014). Fuente: elaboración propia*

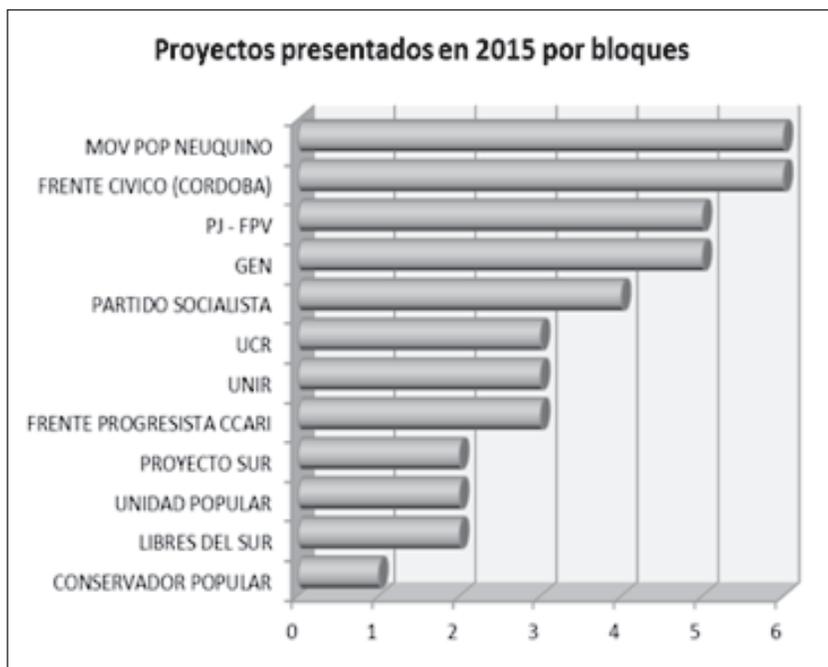


Gráfico n° 11: *Proyectos de ley de presupuestos mínimos ambientales presentados por bloques (2015). Fuente: elaboración propia*

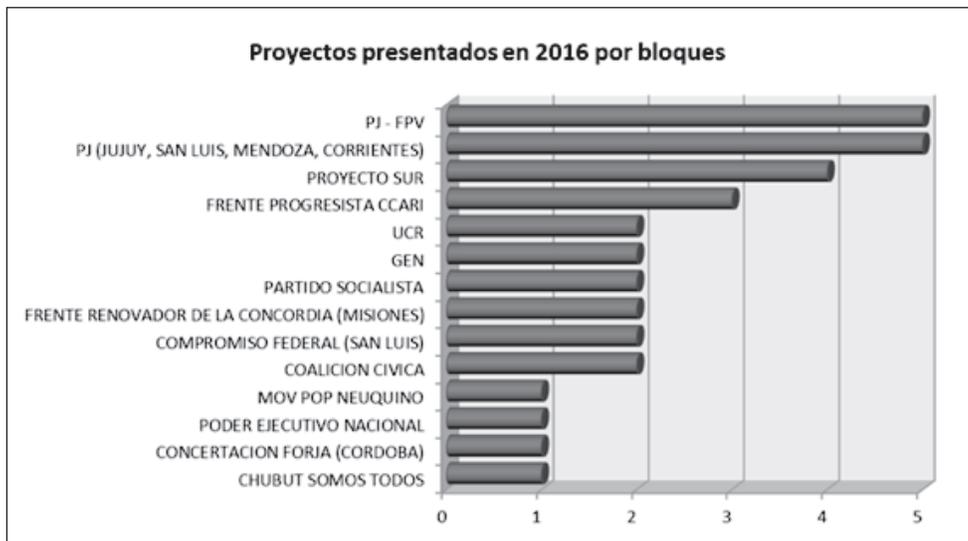
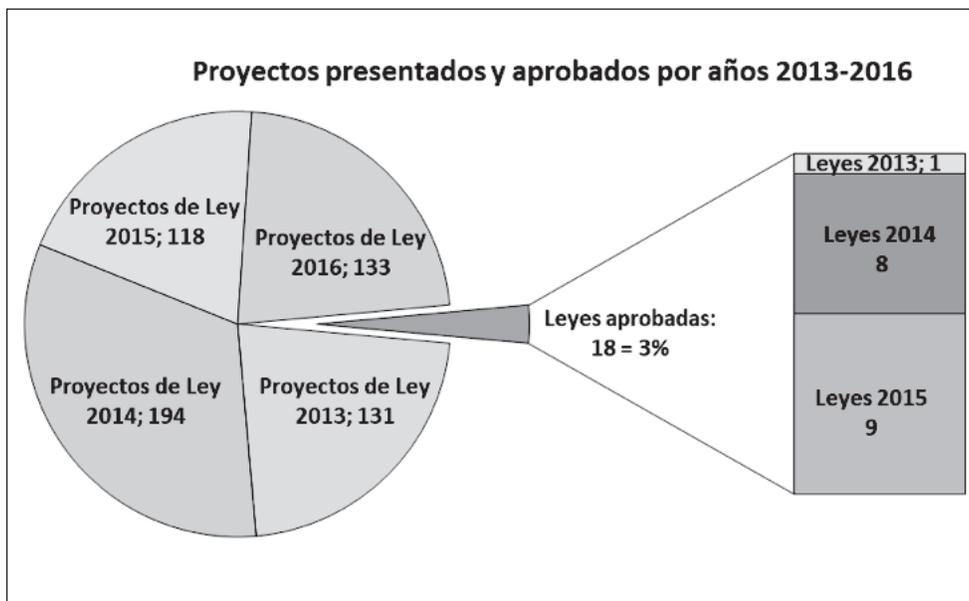


Gráfico n° 12: *Proyectos de ley de presupuestos mínimos ambientales presentados por bloques (2016). Fuente: elaboración propia*

II. b. Proyectos de ley vinculados a temáticas ambientales presentados en el ámbito nacional

Dejando a un lado los proyectos sobre presupuestos mínimos ambientales, en el Congreso Nacional se presentaron numerosos proyectos relacionados de manera más o menos directa con las diversas temáticas ambientales. En total, fueron relevados 592 proyectos de ley, considerando no sólo aquellos que habían pasado (inicialmente o no) por la comisión de Recursos naturales y conservación del ambiente humano (en el caso de la Cámara de Diputados), o por la comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable (en el caso de la Cámara de Senadores), sino que además se analizaron e incluyeron numerosos proyectos que tuvieron inicio o tratamiento en otras comisiones vinculadas con agricultura y ganadería, pesca, minería, energía y combustibles y que, consideramos, implicaban por su contenido una incidencia en la construcción de la política legislativa ambiental. En ese sentido, es destacable la observación de proyectos que, incluso estando vinculados a problemáticas ambientales de manera directa, no son presentados ni girados en su tratamientos a las comisiones ambientales propiamente dichas.

Por otro lado, se evidencia una profusa actividad legislativa en la presentación de proyectos, lo que sin embargo no se corresponde con igual cantidad de proyectos aprobados y sancionados como ley, tal como puede apreciarse en el Gráfico N° 13, donde se observan sólo 18 leyes sancionadas de 592 proyectos relevados, es decir, un 3% de los proyectos presentados:



En cuanto a las leyes sancionadas, las mismas versan sobre las siguientes temáticas: áreas naturales protegidas (creación y regulación general); energía (2014: Repsol y explotación no convencional de hidrocarburos; 2015: energías renovables); ganadería (fomento, promoción y recuperación); agricultura (fomento, promoción y recuperación; agricultura sustentable; agricultura familiar, campesina e indígena); bosques (forestación); flora, fauna y biodiversidad (caza; Protocolo de Nagoya, recursos genéticos); cambio climático y sustentabilidad (Protocolo de Kyoto); y pesca (pesca marítima). Su distribución por años puede observarse en el Gráfico N° 14.

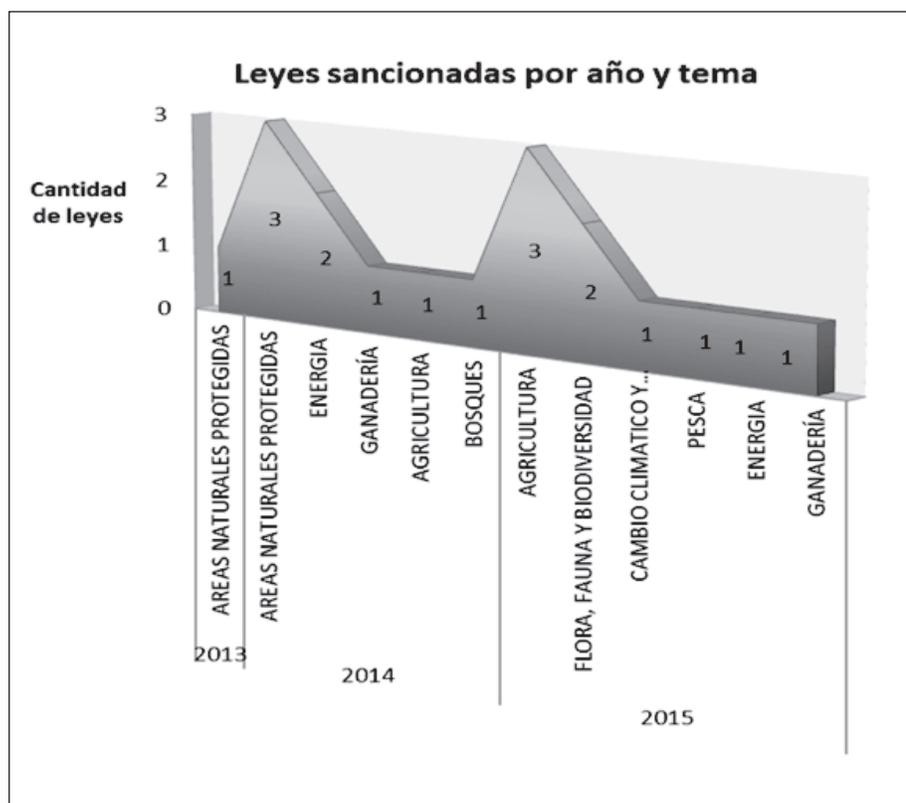


Gráfico n° 14: Leyes sobre temáticas ambientales aprobadas por año y por tema (2013-2016). Fuente: elaboración propia.

Por su parte, en relación a la totalidad de proyectos presentados, las temáticas abordadas por año se muestran en los Gráficos N° 15, 16, 17 y 18:

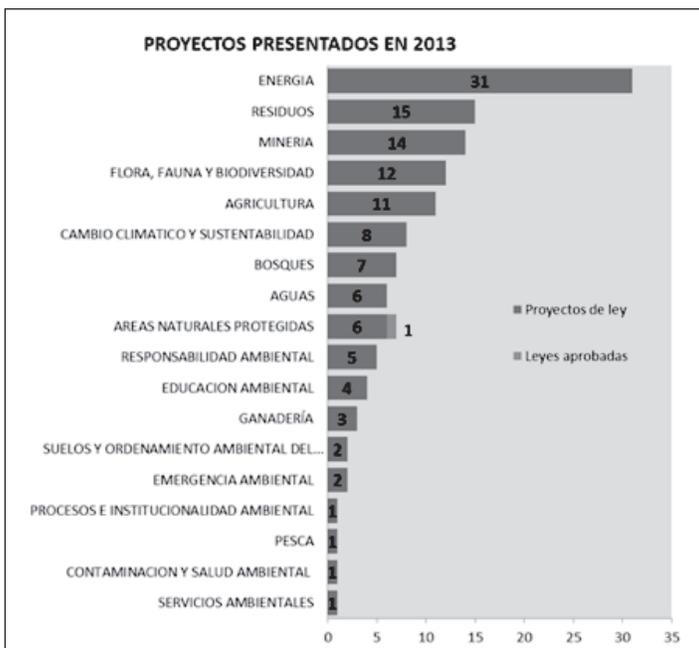


Gráfico n° 15: Proyectos de ley sobre temáticas ambientales presentados (2013). Fuente: elaboración propia



Gráfico n° 16: Proyectos de ley sobre temáticas ambientales presentados (2014). Fuente: elaboración propia.



Gráfico n° 17: *Proyectos de ley sobre temáticas ambientales presentados (2015). Fuente: elaboración propia.*

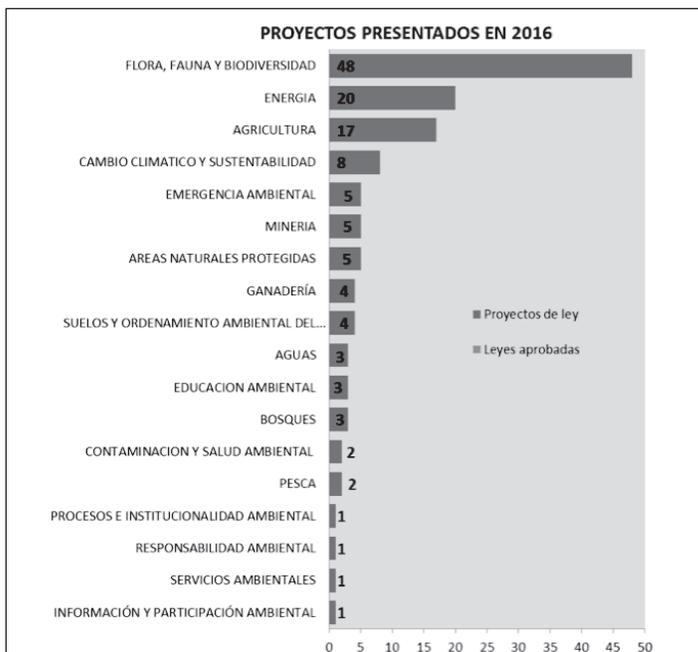


Gráfico n° 18: *Proyectos de ley sobre temáticas ambientales presentados (2016). Fuente: elaboración propia.*

Al igual que lo que sucede en las clasificaciones temáticas efectuadas en los proyectos de presupuestos mínimos, aquí también cada una de las categorías abarca una diversidad de subtemas. En ese sentido, vale resaltar la gran cantidad de proyectos presentados sobre la declaración de monumentos naturales dentro de la categoría de flora, fauna y biodiversidad. Asimismo, dentro de la categoría de energía, sobresalen los proyectos sobre hidrocarburos, en paralelo a los que abordan la eficiencia energética y las energías renovables y de otras fuentes alternativas. En agricultura, predominan los proyectos sobre fomento, promoción y recuperación, por sobre los referidos a agricultura sustentable y agricultura familiar, campesina e indígena que figuran en un segundo lugar. Lo mismo sucede en los proyectos sobre minería, donde prevalecen los proyectos sobre regalías y política tributaria, aunque se observa, dentro de esa categoría, variedad de proyectos sobre distintos aspectos que hacen a la protección ambiental (cuencas hídricas; gestión ambiental; daño ambiental, contaminación y salud, prohibición de la megaminería, de la minería a cielo abierto y de la utilización de sustancias tóxicas; participación ciudadana; principios ambientales). Resaltan además por su particularidad, proyectos relacionados al litio, a los minerales radioactivos, a Barrick Gold, a la pequeña y mediana minería y al turismo minero. Por su parte, en la categoría de residuos se abordan diversos tipos de residuos, en el siguiente orden de prelación: residuos tóxicos y peligrosos, residuos sólidos urbanos, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, residuos radioactivos, residuos patógenos. Particularmente tratados, encontramos temas como neumáticos, de manera recurrente, bolsas y gestión de envases. Otras temáticas que resaltan son las referidas a planes y estrategias nacionales sobre cambio climático, dentro de la categoría cambio climático y sustentabilidad; creación de parques nacionales y otras áreas protegidas dentro de la categoría áreas naturales protegidas; y dentro de aguas, las relacionadas con el acceso al agua potable, la educación y la concientización. Por último, se destacan los proyectos sobre responsabilidad penal, dentro de la categoría responsabilidad ambiental.

II.c. Relevamiento y análisis de los proyectos presentados por bloques firmantes

Seguidamente, realizaremos un análisis de los proyectos presentados sobre las diversas temáticas que fueron presentadas anteriormente, pero ahora desde el punto de vista de los bloques que impulsaron cada proyecto como firmantes, o, en su caso, del Poder Ejecutivo Nacional cuando el mismo figura como firmante de un proyecto. Para esto, confeccionamos una serie de gráficos donde se plasman por años los diferentes proyectos presentados por cada bloque y las principales temáticas objeto de análisis.

Como punto de partida, presentamos un gráfico que contiene todos los proyectos que ingresaron en el año 2013 en la Cámara de Diputados o Senadores, de forma indistinta. A partir de éste, identificamos los temas en que hizo énfasis cada partido, dividiéndolo en subgráficos por bloque. El mismo análisis se hará con los

distintos años.

En el Gráfico N° 19 se muestra en forma porcentual la cantidad de proyectos presentados por cada bloque en el año 2013.

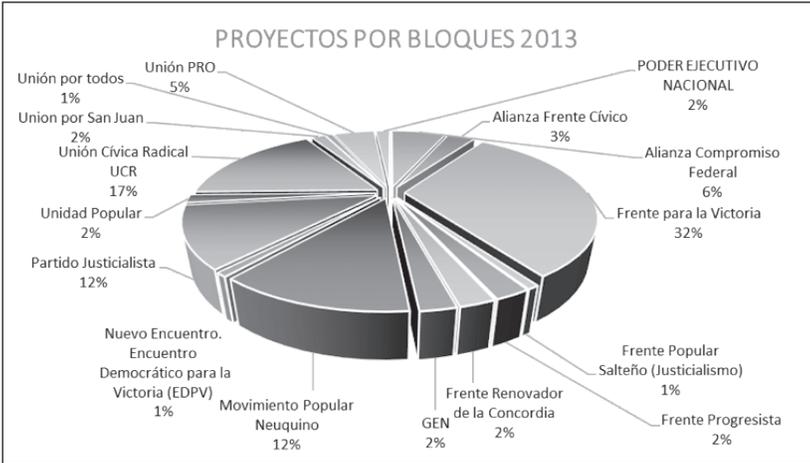


Gráfico n° 19: Proyectos de ley sobre temáticas ambientales, presentados por bloques. 2013. Fuente: elaboración propia

Como se puede observar, la mayor parte de los proyectos provienen del Frente para la Victoria (32%), seguido por la Unión Cívica Radical (17%), El Movimiento Popular Neuquino (12%) y el Partido Justicialista (12%).

Surge de esto, que más de la mitad de los proyectos son impulsados por un pequeño número de partidos, mientras que los restantes tienen una escasa participación (no mayor al 6 %).

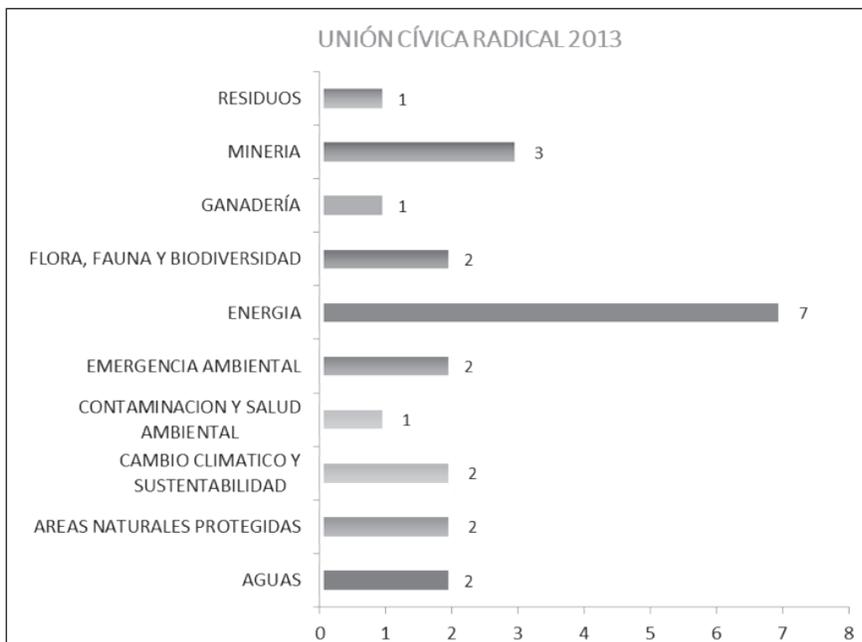
En cuanto a los temas abarcados por cada bloque, haremos hincapié principalmente en aquellos partidos cuya intervención fue relevante, para de esta forma concentrarnos en los datos claves.



Gráfico n° 20: Proyectos de ley sobre temáticas ambientales presentados por el Frente para la Victoria. 2013. Fuente: Elaboración propia.



Gráfico n° 21: *Proyectos de ley sobre temáticas ambientales presentados por el Partido Justicialista. 2013. Fuente: Elaboración propia*



Los temas que se tratan son diversos. El que más relevancia tuvo en virtud de los datos arrojados es energía ya que la mayor parte de los partidos presentaron proyectos relativos a esta temática. Otros temas que se destacan son la minería, los residuos y el cambio climático.

Analizaremos en primer lugar el Frente para la Victoria, por ser el bloque que más proyectos presentó en el año. Se puede observar que el abanico de temas tratados por este bloquees muy amplio: se destaca la agricultura (17%), energía (14%), minería (12%), educación ambiental (10%) y las áreas naturales protegidas (9%).

En la Unión Cívica Radical, a diferencia del partido tratado con anterioridad, sí hay un tema que resalta por sobre el resto, ya que el 30 % de los proyectos presentados por este bloque tratan sobre energía. Esta temática es seguida por la minería, aunque en una proporción menor (13%); se destacan también cambio climático (9%), emergencia ambiental (9%), áreas naturales protegidas (9%), flora, fauna y biodiversidad (9%), entre otros.

Siguiendo con el análisis, el Gráfico N° 23 presenta los proyectos presentados por bloque del año 2014.

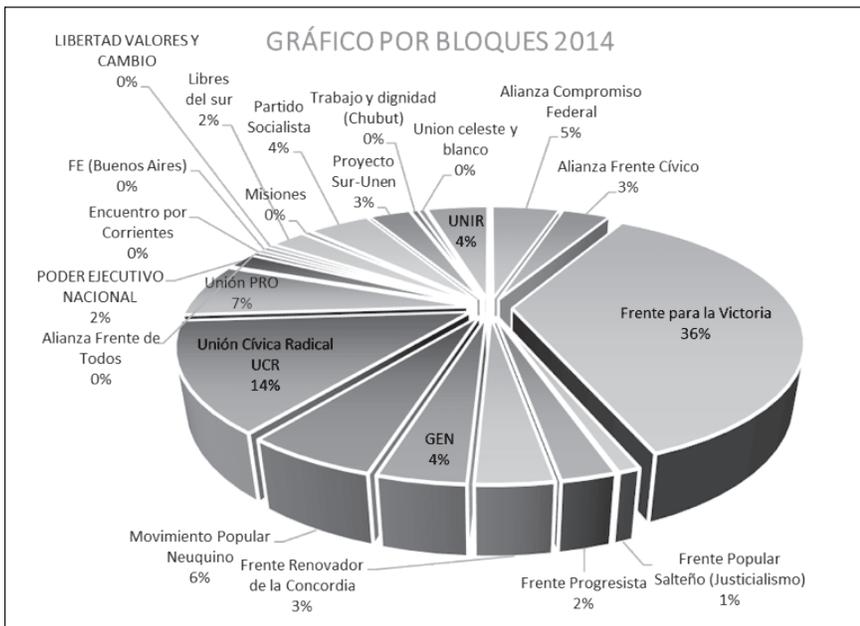


Gráfico n° 23: Proyectos de ley sobre temáticas ambientales, presentados por bloques. 2014. Fuente: Elaboración propia

Al igual que en el año 2013, el Frente para la Victoria es el partido que más proyectos presentó en el Congreso (36%), aumentando aún más el porcentaje de

dicho partido en comparación con los demás bloques. También en similitud al año anterior, es seguido por la Unión Cívica Radical (14 %), por lo tanto la distribución del impulso de los proyectos es similar al planteado, la mayor parte concentrada en pocos partidos teniendo el resto intervención en pocos asuntos.

En cuanto a los temas que se destacan, sigue siendo central la energía y la minería, en este caso la mayor parte de los proyectos presentados por el Frente para la Victoria son sobre Minería (29 %), seguido por agricultura (14%), tema que fue el más destacado en el año anterior.

En el caso de la Unión Cívica Radical, la minería y la energía siguen siendo las temáticas fundamentales, teniendo escasa intervención en otra clase de proyectos, como por ejemplo residuos, bosques, áreas naturales protegidas, entre otros.

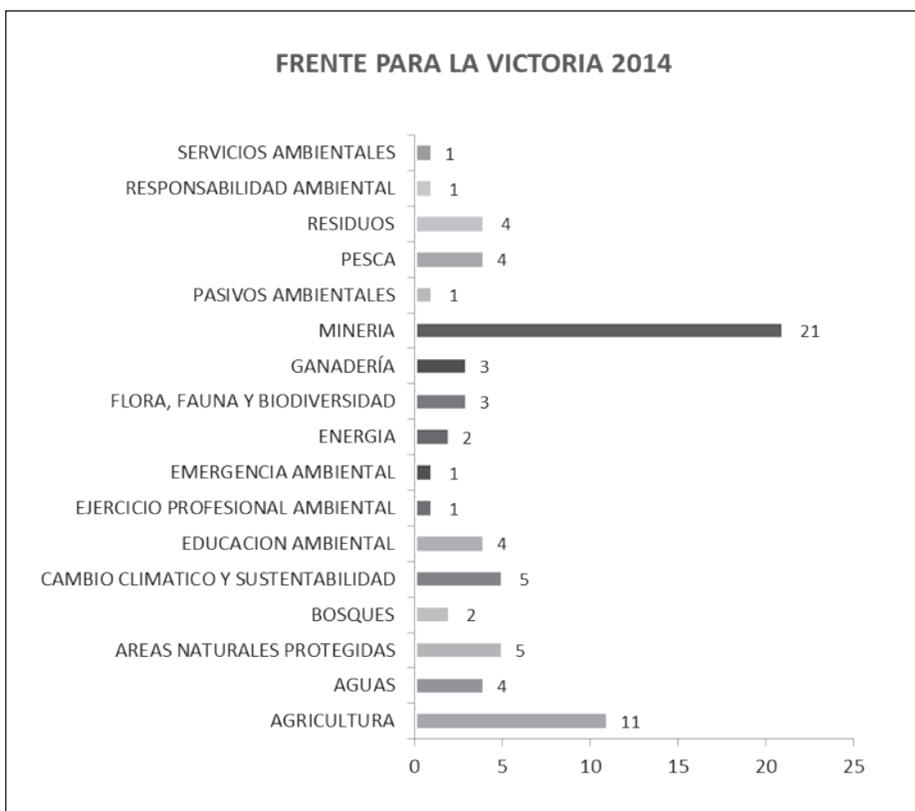


Gráfico n° 24: Proyectos de ley sobre temáticas ambientales presentados por el Frente para la Victoria. 2014. Fuente: Elaboración propia.

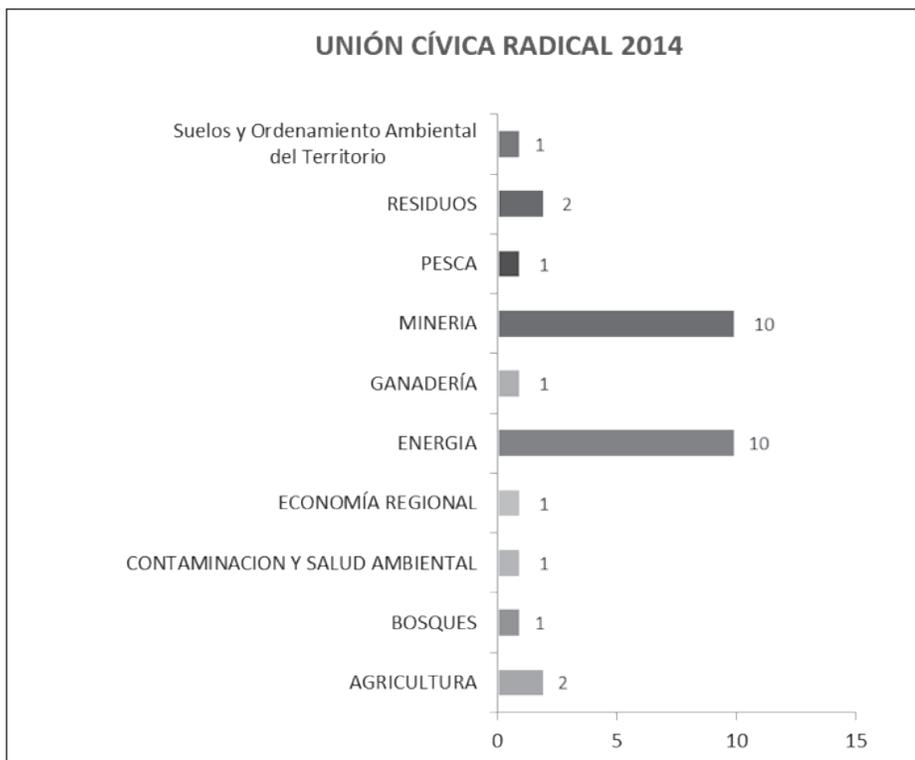


Gráfico n° 25: Proyectos de ley sobre temáticas ambientales presentados por la Unión Cívica Radical. 2014. Fuente: Elaboración propia.

Para proseguir, el Gráfico N° 26 presenta los proyectos presentados por bloque del año 2015.

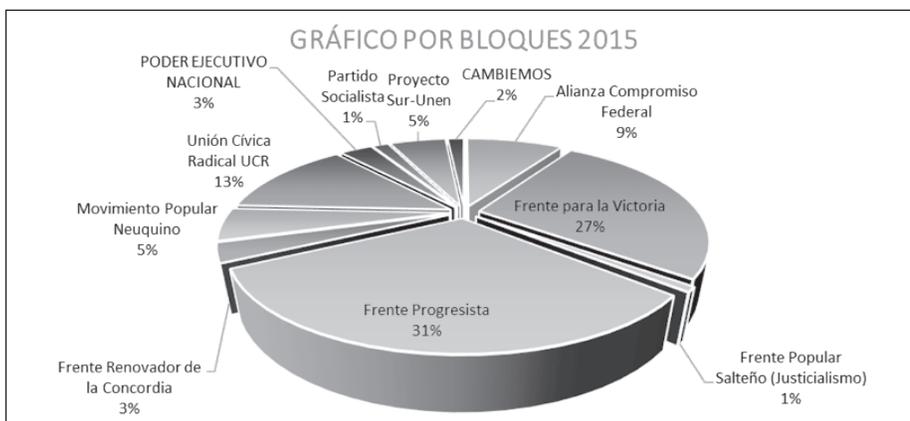


Gráfico n° 26: Proyectos de ley sobre temáticas ambientales, presentados por bloques. 2015. Fuente: Elaboración propia

En el año 2015, detectamos que la mayor parte de los proyectos fueron impulsados por el Frente Progresista (31%), produciéndose así una variante en comparación con los años anteriores.

El Frente para la Victoria continúa ocupando un lugar importante en esta cuestión, ya que el 27 % de los proyectos fueron impulsados por este partido, seguido por la Unión Cívica Radical (13%).

De esto resulta que, si bien el Frente para la Victoria y la Unión Cívica Radical continúan ocupando un lugar similar (en relación con el porcentaje de proyectos presentados), un tercer partido se destaca en este período.

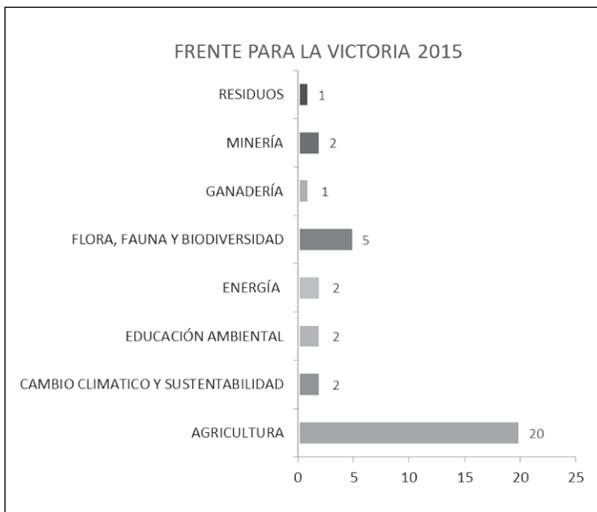


Gráfico n° 27: Proyectos de ley sobre temáticas ambientales presentados por el Frente para la Victoria. 2015.
Fuente: Elaboración propia

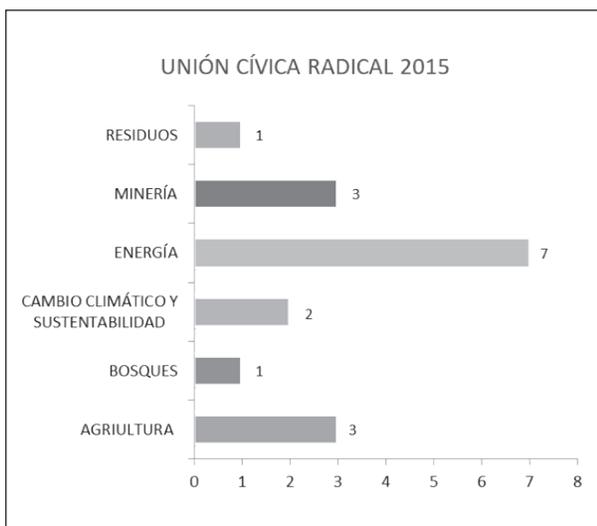


Gráfico n° 28: Proyectos de ley sobre temáticas ambientales presentados por la Unión Cívica Radical. 2015.
Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, el tema trascendental en los proyectos impulsados durante el período en cuestión por el Frente Progresista es la flora, fauna y biodiversidad (59%).

Esto es importante ya que no es una temática predominante en los otros bloques, la Unión Cívica Radical no presentó ningún proyecto sobre este tema y en el Frente para la Victoria sólo el 14% del total está vinculado.

En comparación con los otros dos años estudiados con anterioridad, la Minería perdió relevancia, disminuyó la cantidad de proyectos y de partidos que lo trataron.

En el Frente para la Victoria el tema esencial de impulso sigue siendo la agricultura mientras que en la Unión Cívica Radical el eje es la energía.

Por último cabe destacar, que la Energía continúa siendo un tema central en los proyectos de los diversos partidos, la mayoría trató por lo menos un proyecto sobre este asunto.

Para finalizar, analizaremos los proyectos de leyes presentados durante el 2016, para luego concluir con las observaciones finales.

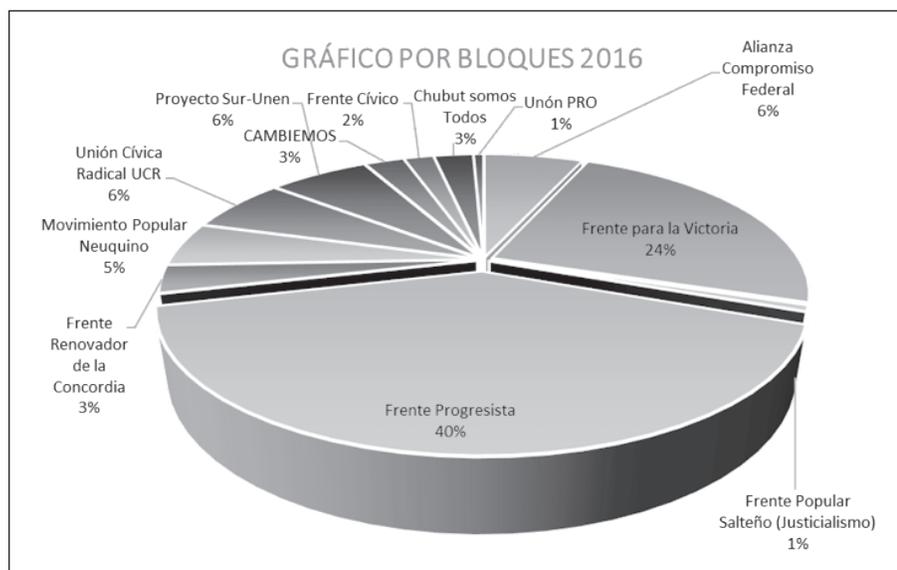


Gráfico n° 29: Proyectos de ley sobre temáticas ambientales, presentados por bloques. 2016. Fuente: Elaboración propia

Como surge del Gráfico N° 29, el partido que más proyectos presentó en el año 2016 fue el Frente Progresista, al igual que en el período anterior.

Pudimos detectar que en los dos primeros años analizados predominaron los proyectos del Frente para la Victoria y en la otra mitad los del Frente Progresista.

Esto tiene trascendencia ya que cada bloque tiene sus propios intereses y eso se refleja en las distintas temáticas abordadas por los diferentes partidos.

Otro dato relevante, es que la Unión Cívica Radical disminuyó notoriamente su intervención (sólo el 6%), mientras que el Frente para la Victoria en líneas generales lo mantiene.

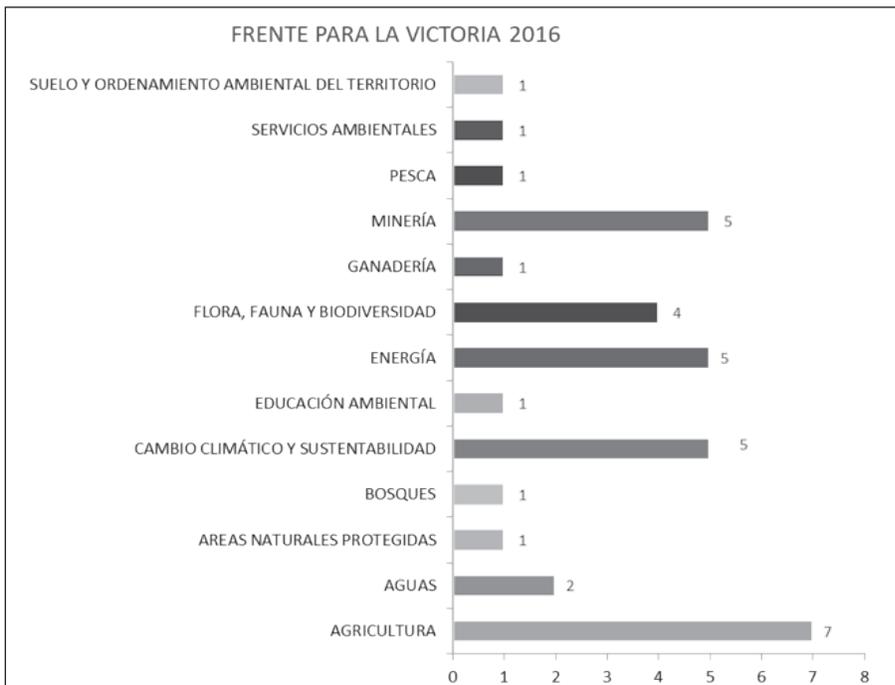


Gráfico n° 30: Proyectos de ley sobre temáticas ambientales presentados por el Frente para la Victoria. 2016. Fuente: Elaboración propia.



Gráfico n° 31: Proyectos de ley sobre temáticas ambientales presentados por la Unión Cívica Radical. 2016. Fuente: Elaboración propia

Al igual que en los años anteriores, la energía continua ocupando un lugar central.

Es importante destacar que si bien fue un tema abarcado por la mayoría de los bloques, en el Frente Progresista (el que mayor cantidad de proyectos presentó) sólo abarca el 5 % de sus proyectos, siendo la flora, fauna y biodiversidad nuevamente el tema central (65%).

Este análisis nos permitió conocer cuál es la actividad que realizaron durante el período analizado cada uno de los partidos en materia ambiental. Principalmente, determinar cuáles son los temas que resultaron de trascendencia en cada momento, ya que los proyectos son impulsados en razón de intereses.

Pudimos observar que las materias que más proyectos promovieron, como ya se desarrolló, es la energía, minería, flora y fauna, agricultura, áreas naturales protegidas, entre otros. Mientras que otras cuestiones, como por ejemplo educación, información, residuos, fueron menormente tratados.

Por otro lado, observamos que en los cuatro períodos analizados, los temas tratados por cada bloque se mantuvieron. Esto marca cuales son las cuestiones que moviliza a cada uno y en qué aspectos están dispuestos a trabajar.

Por último, hasta el momento se evaluaron los proyectos de leyes presentados por cada bloque en el Congreso, sin distinguir cuáles fueron sancionados con fuerza de ley. Por tal motivo, para finalizar el examen, presentamos los gráficos que clasifican las leyes en razón de los temas que trata cada una y el partido que las impulsó.

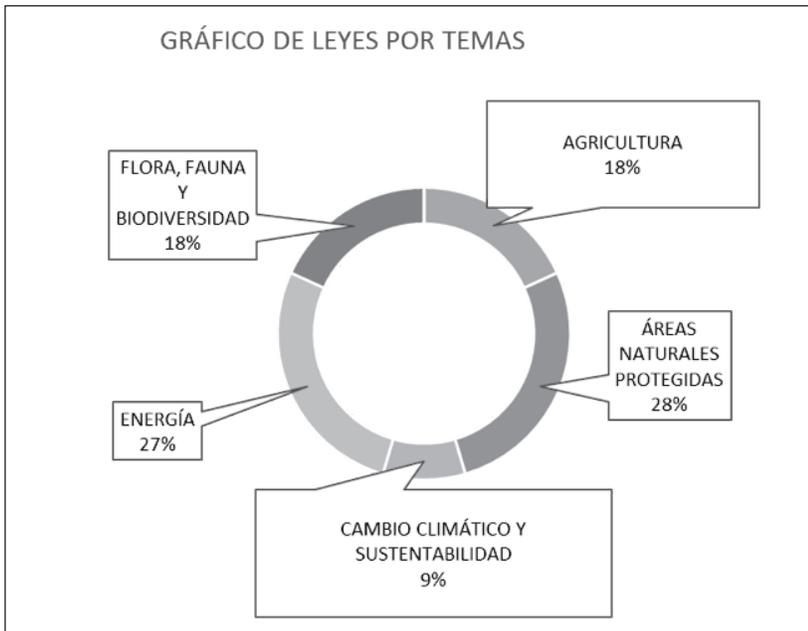


Gráfico n° 32: Porcentaje de leyes sancionadas sobre temáticas ambientales, por temáticas. 2013-2016. Fuente: Elaboración propia.

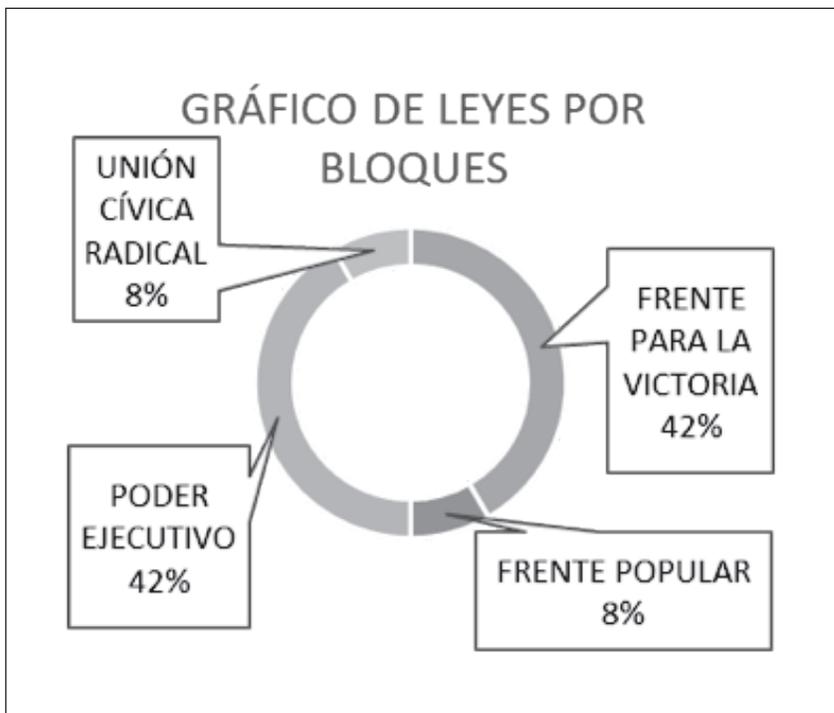


Gráfico n° 33: Porcentaje de leyes sancionadas sobre temáticas ambientales, por bloques. 2013-2016. Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar en el Gráfico N° 32, la mayor parte de los proyectos que fueron sancionados como leyes abordan las áreas naturales protegidas (28 %) y la energía (27 %). Esto coincide con lo expuesto, en razón de que se trata de temas que destacamos como relevantes en cada período, al igual que flora, fauna y biodiversidad (18 %) y agricultura (18 %).

El Gráfico N° 33 representa los bloques que presentaron estos proyectos. Es importante destacar que los proyectos que alcanzaron fuerza de ley fueron propuestos en su mayoría por el Poder Ejecutivo (42%) y por el Frente para la Victoria (42 %) y que si bien el Frente Progresista tuvo una amplia participación, ninguno de sus proyectos se convirtió en ley.

II.d. El papel del COFEMA

Brevemente, mostraremos el rol que ha tenido el COFEMA a lo largo de los cuatro años relevados, impulsando algunas temáticas que sobresalen en sus resoluciones, tal como puede observarse en el Gráfico N° 34.

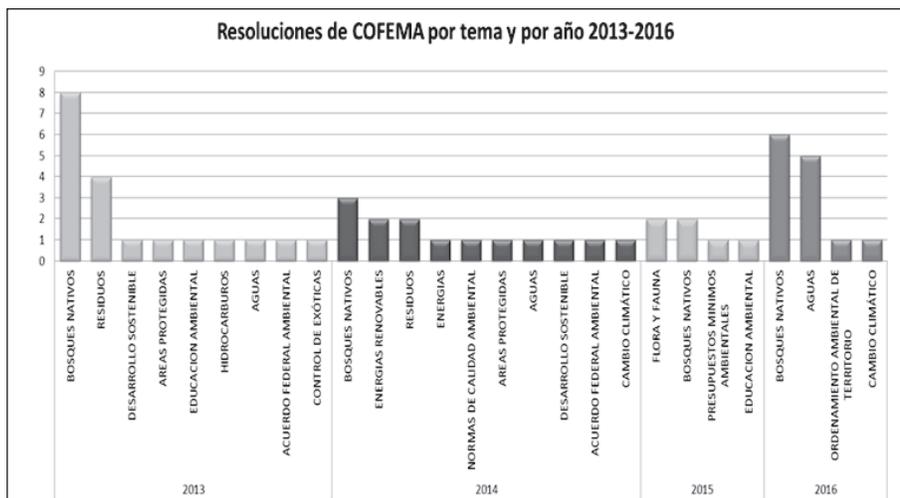


Gráfico n° 34: Resoluciones del COFEMA, por tema y por año. 2013-2016. Fuente: Elaboración propia.

Claramente, se observa una continuidad en la temática de bosques nativos como tema preponderante. También aparecen recurrentemente los residuos y la problemática del agua. Se destacan además, temas particulares como el cambio climático, el ordenamiento ambiental del territorio, y de manera notable en relación a la función legislativa, el abordaje a través de una resolución del alcance de los presupuestos mínimos ambientales.

II.e. Actividad Legislativa en la Provincia de Córdoba

Los gráficos que se analizan a continuación fueron realizados a partir de las matrices construidas en base a la actividad legislativa sobre temáticas ambientales de la Provincia de Córdoba. El período comprendido para el análisis fueron los períodos legislativos 135/2013, 136/2014, 137/2015 y 138/2016. Los datos fueron extraídos de la Página Web oficial de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.⁶³ Se han analizado de manera diferenciada: proyectos de ley, leyes sancionadas y resoluciones, en este supuesto se puede distinguir: resoluciones propiamente dichas, pedidos de informes y citaciones.



Gráfico n° 35: Cantidad de proyectos de ley sobre temáticas ambientales presentados, por año en la provincia de Córdoba. 2013-2016. Fuente: Elaboración propia.

⁶³ Accesible en: <http://www.legiscba.gob.ar/>



Gráfico n° 36: Comparación entre proyectos de ley presentados y leyes sancionadas sobre temáticas ambientales, por año, en la provincia de Córdoba. 2013-2016. Fuente: Elaboración propia.

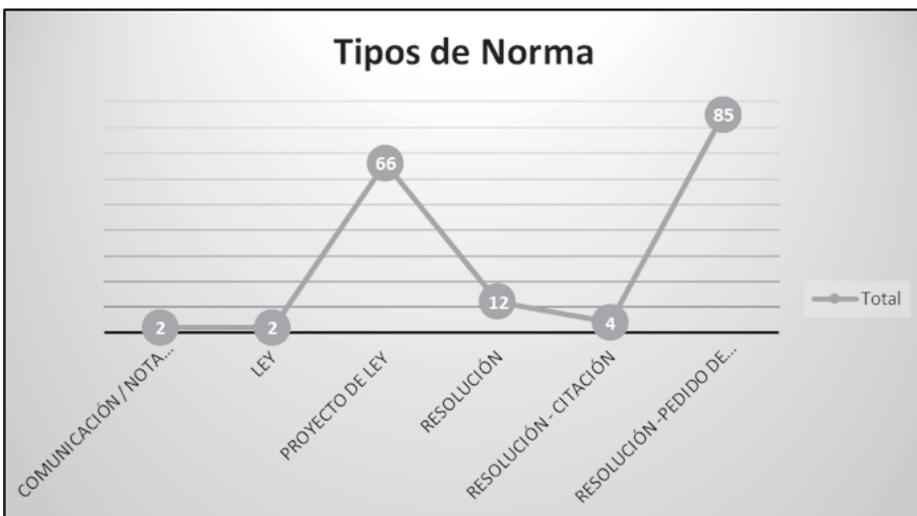


Gráfico n° 37: Tipos de normativa presentadas sobre temáticas ambientales en la provincia de Córdoba. 2013-2016. Fuente: Elaboración propia.

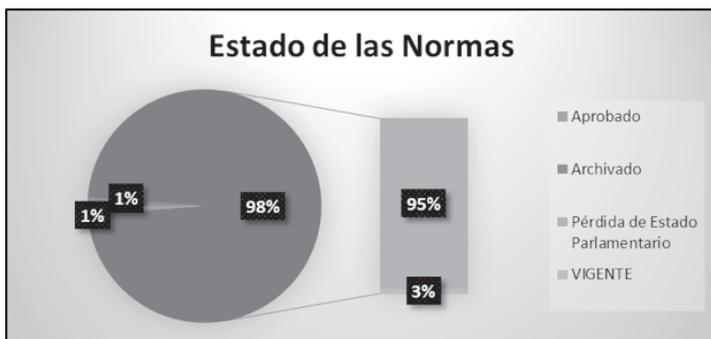


Gráfico n° 38: Estado de las normas sobre temáticas ambientales presentadas en la provincia de Córdoba. 2013-2016. Fuente: Elaboración propia.

En el Gráfico N° 35 se muestran en términos porcentuales la cantidad de proyectos de ley durante el período analizado. El año 2016 fue aquel con mayor número presentado (35%), de un total de 171 le corresponden 59. En cambio, en el año 2015 sólo representa un 19 % dado que fueron presentados 33 proyectos. En cuanto al Gráfico N° 36, el mismo compara numéricamente los proyectos de ley presentados y las leyes que efectivamente fueron sancionadas. Un hecho que sobresale es que, de un total general de 68 proyectos de ley sólo 2 se convirtieron en leyes en los años 2014 y 2016, respectivamente.

El Gráfico N° 37 hace una confrontación entre los distintos tipos de normas y muestra diferenciadamente la cantidad de cada una en el total de los años analizados. Surge de resalto que los tipos de normas que más se presentaron fueron: Resolución - Pedidos de Informe (85) y Proyectos de Ley (68)⁶⁴.

De acuerdo a los datos relevados, se observa en el Gráfico n° 38, que un 96% de la totalidad de proyectos presentados (incluye a su vez los diversos tipos de resoluciones) se encuentran caducos⁶⁵. Para un mejor análisis se diferenció en "Pérdida de Estado Parlamentario" para aquellos casos en los que había transcurrido el tiempo determinado para dicho vencimientos, de aquellos casos en que específicamente se procedió al "Archivo" por parte de Secretaría Legislativa de la Provincia (v.g. supuestos de comunicaciones-notas del Poder Ejecutivo). A la fecha de la finalización de este análisis, sólo un 1% había sido aprobado y 3% continuaba vigente.⁶⁶

Respectivamente, los Gráficos N° 39, 40, 41 y 42 comparan cuáles fueron las temáticas sobre las que versaron los correspondientes proyectos⁶⁷ según el período legislativo. Existen ciertos temas que son comunes a todos los años analizados, como "agua", "bosques", "residuos", "energía" y "fauna y biodiversidad". En particular, se destaca que el tema "agua" fue el principal durante los 4 años, marcando records con 14 proyectos en 2013 y 2016.

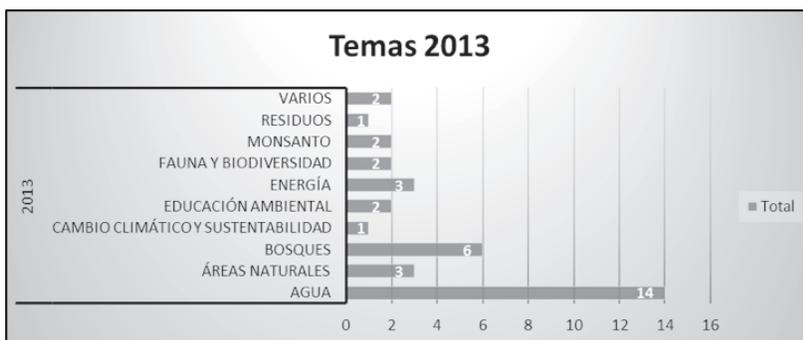


Gráfico n° 39: Temáticas de los proyectos de ley presentados en la provincia de Córdoba durante el año 2013. Fuente: Elaboración propia

⁶⁴ En el total se encuentran incluidos tanto proyectos de ley como leyes sancionadas.

⁶⁵ Reglamento Interno de la Legislatura de la Provincia de Córdoba, Artículo 111.- Los proyectos que no hubieren obtenido sanción en el término de doce (12) meses corridos de presentados, caducarán sin más trámite y serán enviados a archivo.

⁶⁶ Al 30 de octubre de 2017.

⁶⁷ En este punto se equipara en la palabra "proyecto" todos los tipos de normas.

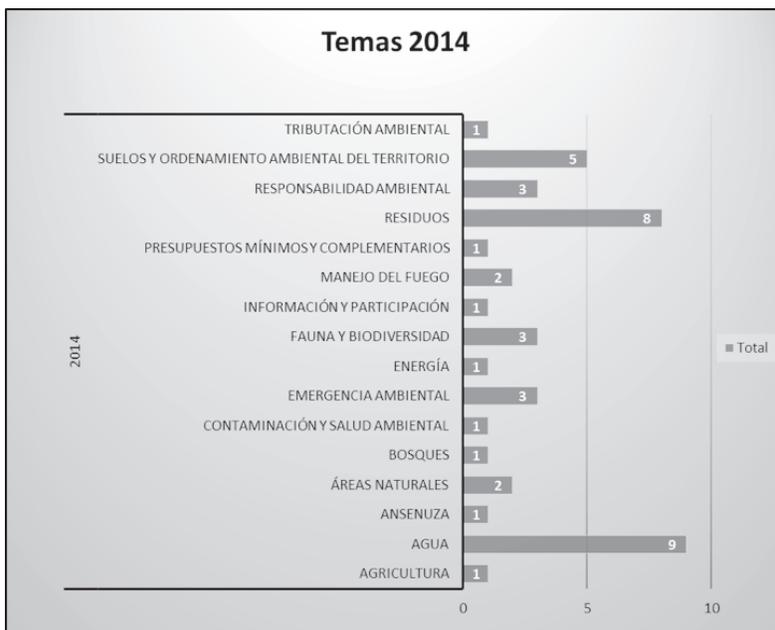


Gráfico n° 40: Temáticas de los proyectos de ley presentados en la provincia de Córdoba durante el año 2014. Fuente: Elaboración propia.

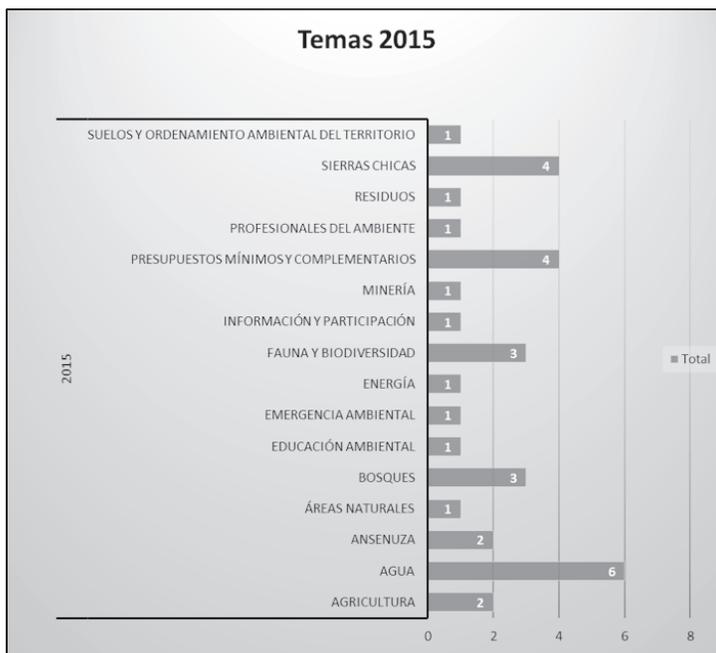


Gráfico n° 41: Temáticas de los proyectos de ley presentados en la provincia de Córdoba durante el año 2015. Fuente: Elaboración propia.

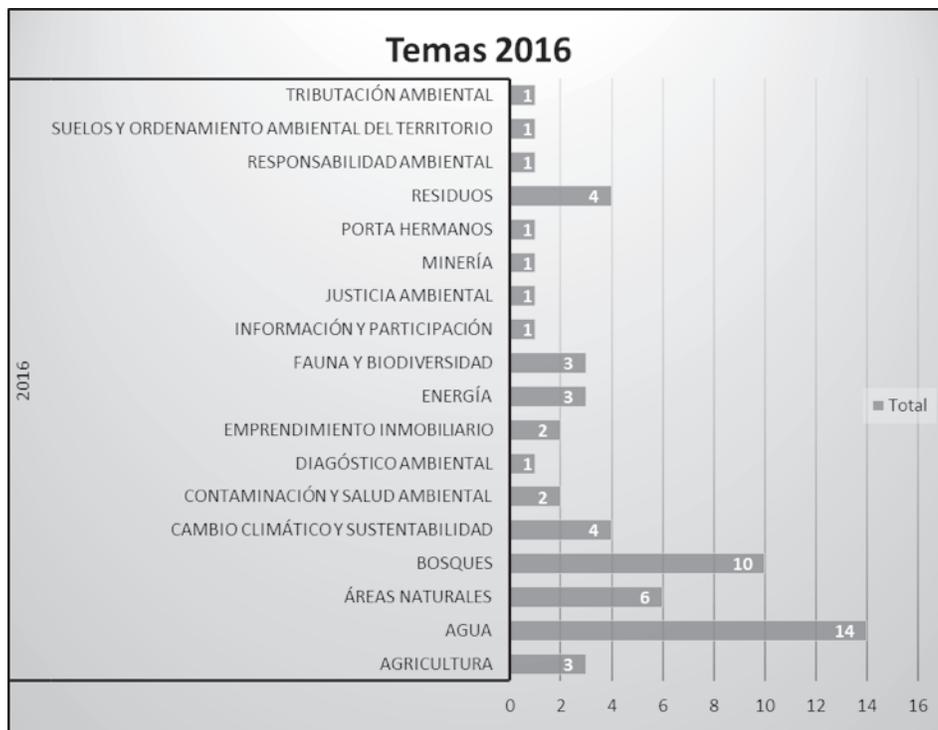


Gráfico n° 42: Temáticas de los proyectos de ley presentados en la provincia de Córdoba durante el año 2016. Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, puede observarse la existencia de ciertas temáticas que refieren a una problemática particular, sin que le corresponda una categoría general, estas son: “Monsanto”, “Ansenuza”, “Sierras Chicas”, “Porta Hermanos” y “Emprendimientos Urbanos”. Dada la importancia de dichas temáticas o por hechos puntuales en un año, se observó que los Legisladores provinciales presentaron diversos pedidos de informe al Poder Ejecutivo.

Según se observa en los Gráficos N° 43, 44 y 45, las únicas dos leyes que fueron aprobadas fueron: en el año 2014, Ley N° 10.208 sobre Política Ambiental de la Provincia de Córdoba⁶⁸, y, en el año 2016, Ley N° 10.355 que declara de interés público el terreno colindante a todo curso de agua desde la línea de ribera hasta los 35 metros desde esa base.⁶⁹

⁶⁸ Encuadrada en la temática “Presupuestos Mínimos y Complementarios”.

⁶⁹ Encuadrada en la temática “Agua”.

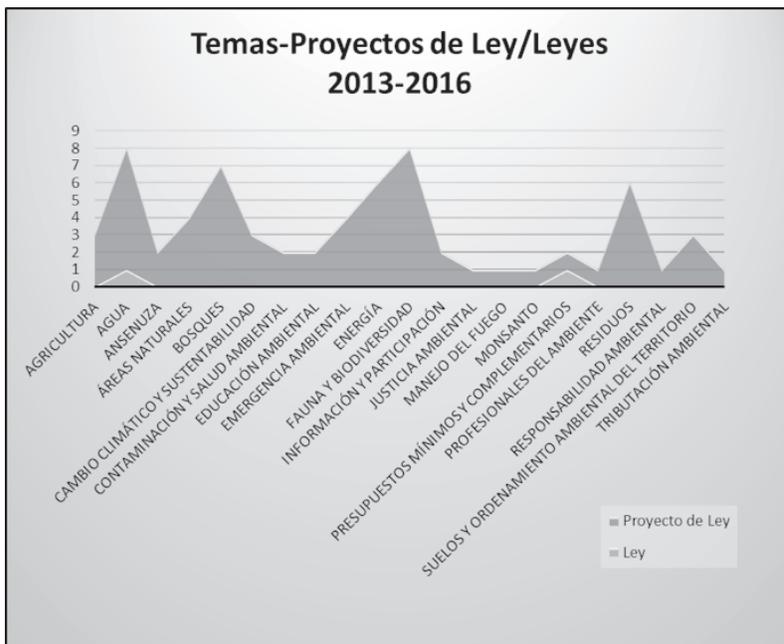


Gráfico n° 43: Temáticas de los proyectos de ley y leyes sancionadas presentados en la provincia de Córdoba. 2013-2016. Fuente: Elaboración propia.

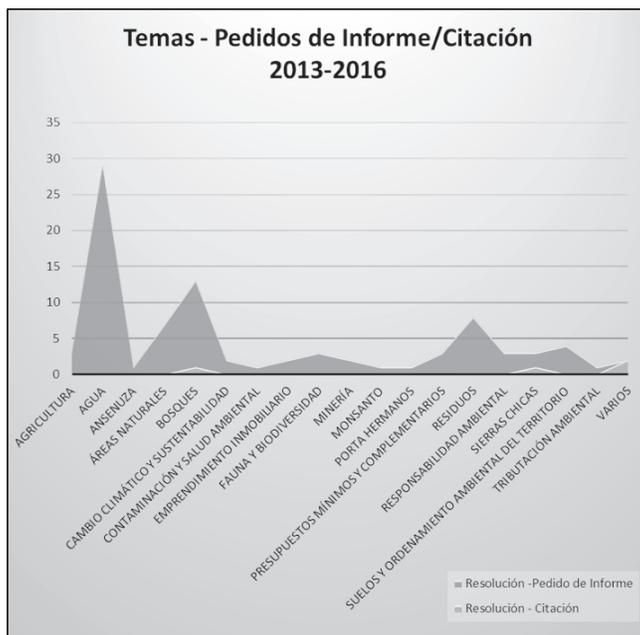


Gráfico n° 44: Temáticas de los pedidos de informe y citaciones presentados en la Legislatura de la provincia de Córdoba. 2013-2016. Fuente: Elaboración propia.

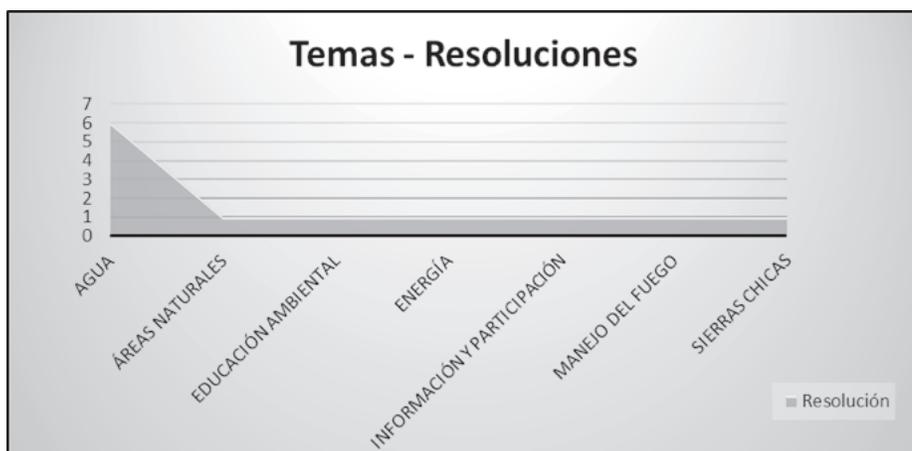


Gráfico n° 45: Temáticas de Resoluciones sobre materia ambiental dictadas por la Legislatura de la provincia de Córdoba. 2013-2016. Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, se evidencia una variedad de temáticas diversas al momento de la presentación de proyectos de ley por parte de los legisladores provinciales, destacándose como principales “agricultura”, “energía”, “residuos” y “bosques”. En cuanto a los Pedidos de Informe solicitados al Poder Ejecutivo provincial, nuevamente, el Gráfico N° 44 nos muestra que los temas más repetidos son “agricultura”, “residuos” y “bosques”. Se podría concluir de ello, que dichas temáticas son las problemáticas que más preocupan a los Legisladores de la Provincia de Córdoba en materia ambiental.

No se observó al momento de realizar la matriz base del presente artículo, ningún proyecto de ley que tuviera origen en la Iniciativa Popular⁷⁰ según habilita la Constitución de la Provincia de Córdoba. Ello a pesar de resultar temáticas que año tras año concierne más a la sociedad en su conjunto.

Los proponentes de los proyectos de ley presentados han sido los legisladores electos por intermedio de los bloques políticos⁷¹ a los que pertenecen. En el caso de Frente Progresista y Popular sólo tuvo representación en la Legislatura Cordobesa hasta el año 2015. Los demás partidos políticos también obtuvieron representantes para el período legislativo 2016 - 2019.

El Gráfico N° 46 muestra en porcentajes qué bloques han tenido mayor participación a la hora de presentación de proyectos de ley relacionados con temáticas ambientales.

⁷⁰ Constitución de la Provincia de Córdoba. Artículo 31. Los ciudadanos pueden proponer a la Legislatura proyectos de leyes y de derogación de las vigentes para su consideración; la solicitud debe estar suscripta por el porcentaje de electores que la ley determine.

No pueden ser sometidos a este procedimiento los proyectos de leyes concernientes a reformas de la Constitución, aprobación de tratados, tributos, presupuestos, creación y competencia de tribunales.

⁷¹ Existe una correlación directa entre Bloques Políticos y Partidos Políticos.

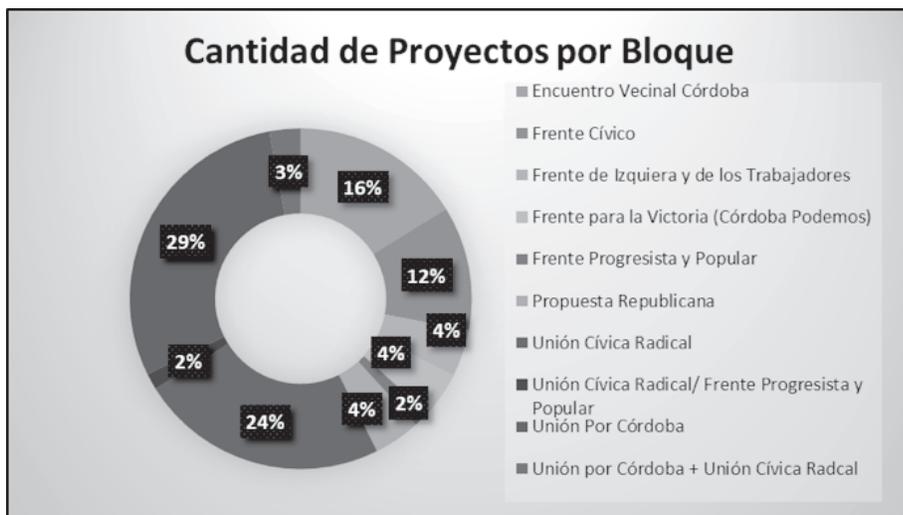


Gráfico n° 46: Porcentaje de proyectos de ley sobre temáticas ambientales presentadas por cada uno de los bloques en la Legislatura de la provincia de Córdoba. 2013-2016.
Fuente: Elaboración propia.

Los Bloques mayoritarios (Unión Por Córdoba y Unión Cívica Radical), han sido quienes han presentado una mayor cantidad a mérito de un 32% y 29% respectivamente. Seguidamente, se encuentra el Bloque Encuentro Vecinal Córdoba con un 16%⁷². Con menos porcentaje, 12% sigue el Bloque del Frente Cívico; y por último un 4% tanto para Frente de Izquierda y de los Trabajadores, Frente Para la Victoria (Córdoba Podemos)⁷³, Propuesta Republicana y Frente Progresista y Popular.

Por último, en los Gráficos N° 47, 48, 49, 50, 51, 52 y 53 se desglosan cuáles han sido los temas tratados por cada los principales bloques políticos, con una referencia numérica a la cantidad de proyectos⁷⁴ por cada uno.

En cuanto al Bloque de la Unión Cívica Radical, se destaca sobre manera que la temática con mayor repercusión ha sido “agua” debido a que ha presentado 19 proyectos. El Bloque Oficialista (Unión Por Córdoba), sobresalen las temáticas “agua”, “residuos” y “fauna y biodiversidad” (3 proyectos de cada uno). Al igual que la Unión Cívica Radical, de la labor del Bloque del Frente Cívico también surge mayor hincapié en la temática de “agua”.

Respecto a los temas elegidos por parte de representantes del Frente Progresista y de los Trabajadores y del Movimiento Socialista de los Trabajadores⁷⁵, se destacan 2 resoluciones solicitando sea declarada la “Emergencia Ambiental” y el tratamiento de temas particulares, como resultan ser “Monsanto” o “Porta Hermanos”, en cuanto a problemáticas puntuales y específicas.

⁷² Se destaca que el Bloque Encuentro Vecinal Córdoba es unipersonal.

⁷³ Se equiparan los nombres de ambos Bloques dado que son representantes del mismo partido político, con distintas denominaciones respecto a los períodos legislativos y elecciones provinciales.

⁷⁴ En este punto se equipara en la palabra “proyecto” todos los tipos de normas.

⁷⁵ La Legisladora Luciana Echeverría asumió como legisladora provincial la 35° Sesión Ordinaria de la Legislatura de Córdoba en el año 2015, por el Partido Movimiento Socialista de los Trabajadores. La representación fue sólo hasta finalizar ese período ya que el 10 de diciembre del mismo año se renovó la Unicameral.

El Bloque Unipersonal de Encuentro Vecinal Córdoba, ha iniciado una mayor cantidad de proyectos sobre “residuos”, “bosques” y “aguas”.

Con relación al Bloque Frente Progresista y Popular, la mayor cantidad de proyectos (2) han sido sobre “áreas naturales”. Por último, se desprende del Gráfico que el Bloque Frente para la Victoria (Córdoba Podemos) ha presentado mayor cantidad de proyectos sobre la temática de “bosques”.

De acuerdo a los datos relevados, los Bloques de Unión Por Córdoba, Frente Cívico, Unión Cívica Radical y Encuentro Vecinal Córdoba, han sido los que más variedad de temas han tratado, con presencia constante en temáticas ambientales. En comparación con cuadros anteriores, no se observa por parte de Unión Por Córdoba la presentación de Pedido de Informe al Poder Ejecutivo.

Por último, el Bloque de Propuesta Republicana, sólo presentó cinco proyectos al año 2016 respecto a “bosque”, “fauna y biodiversidad” y “áreas naturales”.



Gráfico n° 47:
Temáticas ambientales de proyectos de ley presentados por la UCR en Córdoba, 2013-2016. Fuente: Elaboración propia

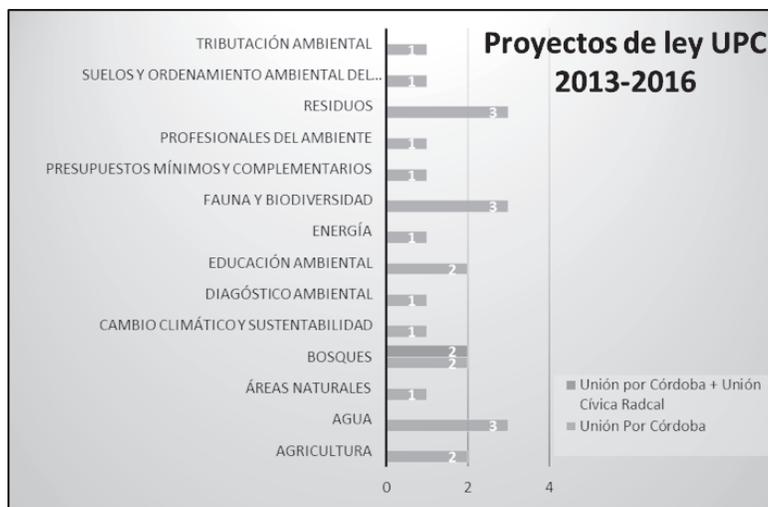


Gráfico n° 48:
Temáticas ambientales de proyectos de ley presentados por Unión por Córdoba, 2013-2016. Fuente: Elaboración propia.

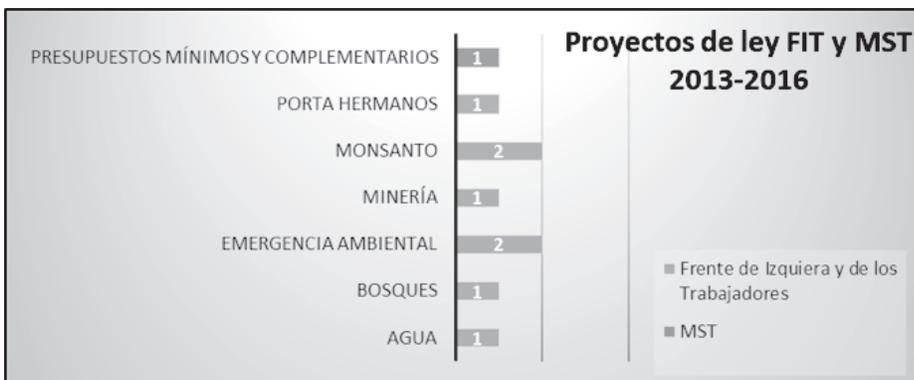
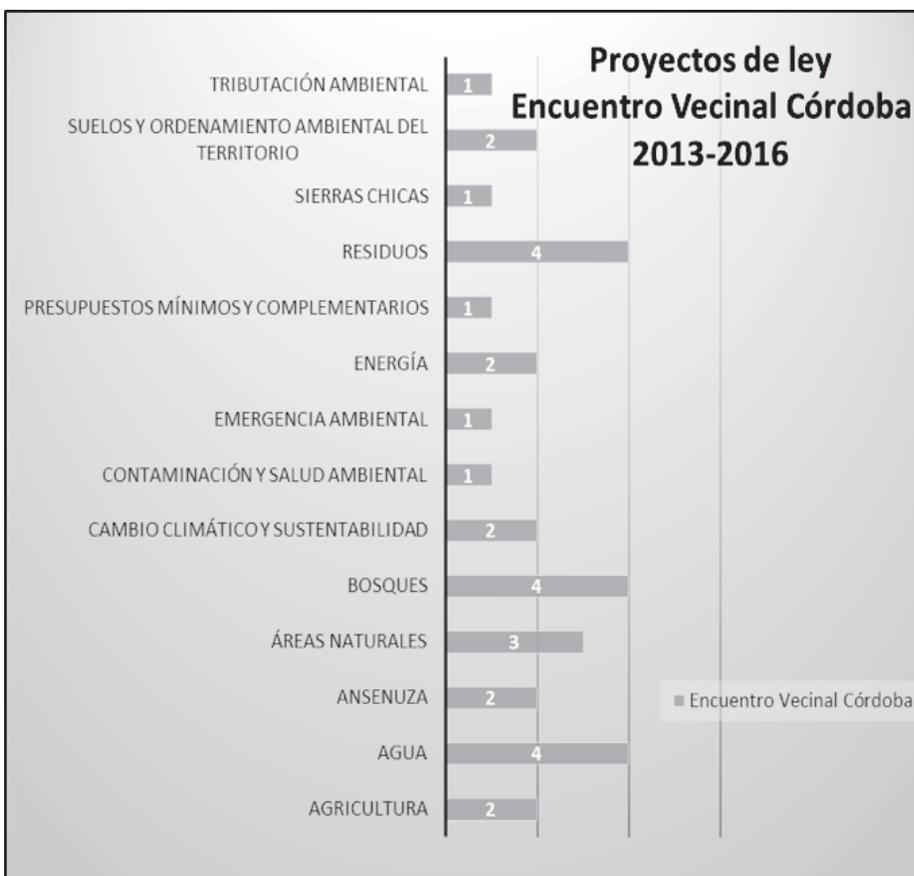


Gráfico n° 49: Temáticas ambientales de proyectos de ley presentados por el Frente de Izquierda y MST en Córdoba, 2013-2016. Fuente: Elaboración propia.



142 **Gráfico n° 50:** Temáticas ambientales de proyectos de ley presentados por el Encuentro Vecinal Córdoba, 2013-2016. Fuente: Elaboración propia.



Gráfico n° 51: Temáticas ambientales de proyectos de ley presentados por el Frente Progresista y Popular en Córdoba. 2013-2016. Fuente: Elaboración propia.

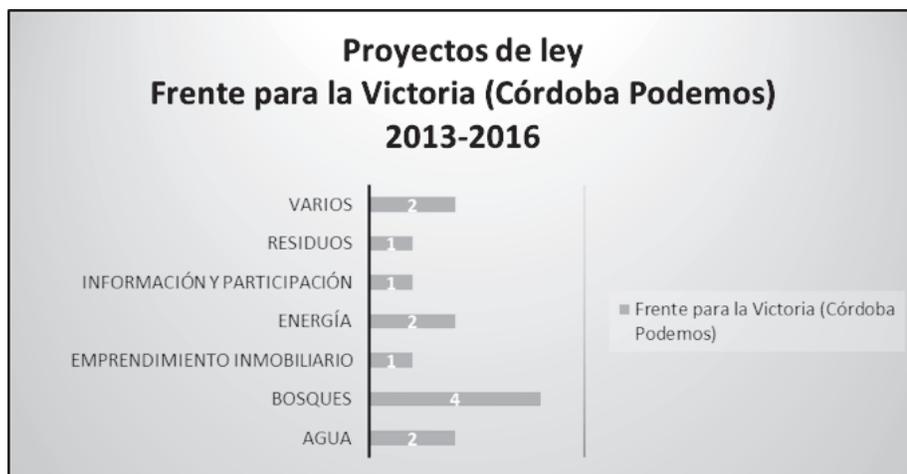


Gráfico n° 52: Temáticas ambientales de proyectos de ley presentados por el Frente para la Victoria en Córdoba. 2013-2016. Fuente: Elaboración propia.



Gráfico n° 53: Temáticas ambientales de proyectos de ley presentados por el Frente Cívico en Córdoba. 2013-2016. Fuente: Elaboración propia.

III. Reflexiones finales

En función del relevamiento realizado, podemos arribar a algunas primeras conclusiones. Así, podemos observar que en el ámbito nacional se incrementaron desde el año 2014 en adelante (en comparación con el año 2013) la cantidad de proyectos de ley presentados sobre presupuestos mínimos ambientales. Entre las temáticas abordadas, resaltan por su recurrencia los residuos sólidos urbanos (RSU), bosques y agua. En menor medida, encontramos tratados temas como salud, acceso a la información, responsabilidad ambiental, suelos, minería, hidrocarburos y flora autóctona. Además, se encuentran proyectos con algunas temáticas novedosas como calidad acústica, contaminación electromagnética, agroquímicos, estudio de impacto ambiental, principio de no regresión y cambio climático.

Particularmente, dentro de las tres categorías más recurrentes (RSU, bosques y agua), se destacan la regulación de grandes reservorios de agua, como humedales, acuíferos y glaciares; la gestión y valorización de residuos; y en relación a bosques, la propiedad comunitaria indígena, el coeficiente de ocupación de bosques y, por su especialidad, el régimen penal. Otra observación es que en lo referido a energía, puede notarse la continuidad de la temática de hidrocarburos hasta el año 2015, siendo reemplazada en relevancia en el 2016 por las energías renovables.

Por otra parte, en términos generales se observa una gran variedad de bloques presentando proyectos sobre presupuestos mínimos ambientales durante el período estudiado (26 bloques). Aquellos que más proyectos presentaron fueron el FPV-PJ, la UCR y en un tercer lugar compartido, el Movimiento Popular Neuquino, el GEN y el Frente Cívico. Se evidencia además una marcada participación del PRO durante el año 2014, la cual no fue continuada durante los años 2015 y 2016. Por último, vale remarcar la presentación de proyectos de presupuestos mínimos desde el Poder Ejecutivo Nacional de turno, durante el 2014 y el 2016.

Cabe notar que, no obstante el aumento de proyectos presentados, ello no implicó una sanción en igual proporción de leyes de presupuestos mínimos, aprobándose sólo una en el período 2013-2016 considerado (Ley 27.279 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de los Envases Vacíos de Fitosanitarios).

Coincidentemente, en relación a leyes y proyectos de leyes nacionales (excluyendo presupuestos mínimos), se evidencia una profusa actividad legislativa en la presentación de proyectos, lo que sin embargo no se corresponde con igual cantidad de proyectos sancionados como ley, las cuales representan sólo un 3% del total de proyectos presentados. Sin embargo, dicho porcentaje incluye un total de 18 leyes aprobadas en los cuatro años considerados, lo que da una pauta sobre el abordaje de las problemáticas ambientales.

Entre las temáticas abordadas, sobresalen aquellas referidas a residuos, bosques, minería, aguas, energía e hidrocarburos. Con menor recurrencia, educación ambiental, áreas protegidas, cambio climático, daño ambiental, suelos, información ambiental, fauna y diversidad biológica, agricultura y ganadería sustenta-

bles. Por su parte, las leyes sancionadas versan sobre áreas naturales protegidas, energía (hidrocarburos en el 2014 y energías renovables en el 2015, en coincidencia con lo que sucede en relación a presupuestos mínimos), ganadería y agricultura, bosques, flora, fauna y biodiversidad, cambio climático, sustentabilidad y pesca.

Además, energía, residuos y minería son temas de relevancia a los largo de los cuatro años analizados, notándose una continuidad en dichas temáticas generales. Específicamente sobre el tema energía, coincide con lo que sucede en el ámbito de los presupuestos mínimos, prevaleciendo los hidrocarburos hasta el 2014 e introduciéndose en la agenda política legislativa las energías renovables con la sanción de una ley, notando que la profusión de proyectos comienza recién en el 2016. No obstante, los proyectos referidos a hidrocarburos sobresalen en paralelo a aquellos que abordan eficiencia energética y fuentes alternativas o renovables.

En cuanto a residuos, hay un abordaje variado en los proyectos relevados de distintos tipos de residuos: sólidos urbanos, peligrosos, tóxicos, radioactivos, patógenos, de aparatos eléctricos y electrónicos y, particularmente, neumáticos. Son recurrentes además los proyectos sobre bolsas y gestión de envases.

Con respecto a minería, prevalecen proyectos sobre regalías y política tributaria, aunque se observa también el tratamiento de aspectos referidos a la protección ambiental (gestión ambiental, cuencas hídricas, salud, sustancias tóxicas, megaminería y minería a cielo abierto, participación ciudadana y principios ambientales). Por su particularidad, resaltan proyectos vinculados al litio, minerales radioactivos, Barrick Gold, a la pequeña y mediana minería y al turismo minero.

Vale remarcar lo que sucede en la categoría agricultura, donde predominan los proyectos sobre fomento, promoción y recuperación, dejando en segundo lugar a aquellos que tratan sobre agricultura sustentable y agricultura familiar, campesina e indígena.

También se destacan proyectos sobre planes y estrategias nacionales de cambio climático, creación de áreas naturales protegidas y, en relación al agua (a diferencia de los proyectos sobre presupuestos mínimos que regulaban grandes reservorios), las temáticas observadas son el acceso al agua potable, la educación y la concientización. Por último, dentro de la categoría responsabilidad ambiental, vale remarcar el abordaje de la responsabilidad penal ambiental.

En cuanto a los bloques y partidos accionantes, puede decirse que más de la mitad de los proyectos son impulsados por un pequeño número de partidos, mientras que los restantes tienen una escasa participación (no mayor al 6 %). A lo largo de los cuatro años, quienes sobresalen por sobre el resto son el Frente para la Victoria y la Unión Cívica Radical, aunque cabe remarcar respecto de este último partido, una notoria disminución de presentación de proyectos en el año 2016 (con un 6%). Además, en los años 2015 y 2016 se evidencia una disrupción con la presentación masiva de proyectos por parte del Frente Progresista (referidos en una gran mayoría a la declaración de monumento natural de diver-

sas especies de flora y fauna). En el Frente para la Victoria el tema esencial de impulso es la agricultura mientras que en la Unión Cívica Radical el eje es la energía.

Cabe subrayar que la energía continúa siendo un tema central en los proyectos de los diversos partidos, ya que la mayoría trató por lo menos un proyecto sobre este asunto, mientras que la minería perdió relevancia, disminuyendo la cantidad de proyectos y de partidos que lo trataron.

En cuanto a las leyes que lograron obtener sanción, en su mayoría fueron de proyectos presentados desde el Poder Ejecutivo Nacional o desde el bloque del Frente para la Victoria.

Por su parte, en el ámbito del COFEMA, los temas destacados son: bosques, sustentabilidad, control de exóticas, articulación federal ambiental, residuos (sólidos urbanos y patógenos), educación ambiental, áreas protegidas, agua y glaciares, energía, fauna, biodiversidad, cambio climático y definición sobre el significado y alcance de los presupuestos mínimos. Sobresale el tratamiento de bosques nativos como una continuidad a lo largo de los cuatro años. Son notorias algunas temáticas que no están demasiado abordadas en el Congreso, como calidad ambiental, ordenamiento ambiental del territorio y definición sobre el alcance de los presupuestos mínimos ambientales. En cambio, coincide con la puesta en agenda la temática de las energías renovables en el año 2014 y de cambio climático en el año 2014 y 2016.

Adicionalmente, referimos la sanción en el año 2015 del Código Civil y Comercial de la Nación, que incorpora la temática ambiental de manera explícita, al reconocer el derecho al ambiente como un derecho de incidencia colectiva y regular distintos aspectos del mismo en su faz privada. Además, a pesar de no haber quedado finalmente en la redacción definitiva del Código, es destacable la incorporación en el Anteproyecto redactado del derecho al agua potable.

En el ámbito provincial de Córdoba, se encuentran algunos temas vinculados con conflictos particulares, como la radicación de la planta de la empresa Monsanto o lo referido a las inundaciones en distintos lugares del territorio provincial, de lo que derivó un amplio interés en la regulación de temas relacionados a aguas, catástrofes naturales, bosque nativo y desmontes. Además, otros temas recurrentes son: áreas naturales, educación ambiental, energía nuclear y otras fuentes de energía, caza, fauna, residuos sólidos urbanos, responsabilidad ambiental, cloacas, manejo del fuego, ordenamiento ambiental del territorio y uso del fuego, información ambiental, agricultura ambiental, residuos peligrosos y contaminación. Al igual que en el ámbito nacional, se destacan como temas novedosos, lo relativo a calidad acústica y cambio climático. Además, se observa una mayor regulación de los instrumentos de gestión ambiental, a partir de la sanción de la Ley de Política Ambiental 10.208, donde se puede ver también el interés del poder ejecutivo provincial al reglamentar los mismos.

Si se analiza cada año, vemos que la problemática del agua supone una continuidad a lo largo de los cuatro años en estudio, mientras que en cada año se destacan temas particulares: bosques y Monsanto en el año 2013, residuos y ordena-

miento ambiental del territorio en el 2014, presupuestos mínimos y Sierras Chicas en el 2015 y bosques nuevamente en el 2016.

Coincidiendo con lo que sucede a nivel nacional, también en la provincia se observa una profusa actividad en cuanto a presentación de proyectos y, en cambio, pocos resultados de leyes sancionadas (sólo dos leyes en los cuatro años analizados: Ley 10.208 de Política Ambiental Provincial en el año 2014 y Ley 10.355 sobre línea de ribera en el año 2016).

Desde los partidos o bloques impulsores, los bloques mayoritarios que presentaron proyectos fueron Unión Por Córdoba (prevaleciendo proyectos sobre agua, residuos y biodiversidad) y la Unión Cívica Radical (siendo preponderante el abordaje del agua), seguidos por Encuentro Vecinal Córdoba y el Frente Cívico y, con menos porcentaje, Frente Para la Victoria (Córdoba Podemos), Propuesta Republicana, el Frente de Izquierda y de los Trabajadores y Frente Progresista y Popular (entre estos dos últimos se destacan temáticas particulares como Monsanto, Porta Hermanos y emergencia ambiental).

De esta manera, y teniendo en cuenta las fechas en que se han propuesto los proyectos o sancionado las leyes y resoluciones, puede decirse que hay algunas temáticas que han trascendido el cambio de gestión a nivel nacional, como es el tema de bosques nativos, fuertemente impulsado desde el ámbito del COFEMA, así como lo relativo a la minería, donde se evidencia gran profusión de proyectos de ley, tanto en lo que hace a presupuestos mínimos como a leyes generales. Lo mismo sucede con la protección o regulación de las aguas, incluyendo lo relativo a humedales y glaciares. Otros temas, como lo referente a residuos sólidos urbanos, han sido muy recurrentemente tratados en los años 2013 y 2014, pero se evidencia cierto abandono del interés a partir del cambio de gestión en el año 2015. Finalmente, se encuentran ciertos temas en los cuales se evidencia un resurgimiento de dicho interés, como es lo relativo a energía y cambio climático.

Finalmente, comparando el ámbito nacional con el de la provincia de Córdoba, puede observarse que, mientras que en Nación prevalece el impulso de proyectos sobre energía y minería, en la provincia de Córdoba los temas relevantes son bosques nativos, residuos y agua. Además, cabe notar el tratamiento en Córdoba y en el COFEMA de la problemática del alcance de los presupuestos mínimos ambientales.

IV. Bibliografía

- Páginas webs consultadas:
 - Congreso Nacional argentino: www.congreso.gov.ar
 - Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA):
<http://cofema.ambiente.gov.ar>
 - Infoleg: www.infoleg.gov.ar
 - Legislatura de la provincia de Córdoba: www.legiscba.gov.ar

CAPÍTULO

V

LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DESDE EL PODER JUDICIAL

Coordinadoras:

María Florencia Santiago

María Luz Zanvettor

Autoras:

Valeria Bizarro ⁽⁷⁶⁾

María Elena Martínez Espeche ⁽⁷⁷⁾

María Florencia Santiago ⁽⁷⁸⁾

María Luz Zanvettor ⁽⁷⁹⁾

RESUMEN

En el presente capítulo nos preguntamos acerca del rol que asume el Poder Judicial, como poder del Estado, en la definición y construcción de la política ambiental argentina. Asimismo, indagamos qué modalidades de participación adopta este tercer poder, cuáles son los lineamientos, directrices y temáticas que surgen como relevantes y prioritarias en dicha construcción.

En Argentina el Poder Judicial en sí mismo nuclea una serie de actores de diversas instancias y jurisdicciones, que no necesariamente adoptan una participación y actuación homogénea. En efecto, examinamos los diferentes criterios, el nivel de incidencia y participación en la construcción de la política ambiental argentina que asumen los tribunales superiores y los tribunales inferiores.

A los fines de dar respuesta a los interrogantes planteados, recabamos y analizamos los diferentes aportes de la justicia federal incluida la Corte Suprema de Justicia de la Nación, del poder judicial de la Provincia de Córdoba abarcando los tribunales inferiores y especialmente el Tribunal Superior de Justicia, como así también los tribunales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Para su abordaje tomamos diversas herramientas tales como el análisis metodológico de casos jurisprudenciales, el análisis de discursos contenidos no sólo en las sentencias sino también en cualquier tipo de comunicación oficial y/o portal, las notas periodísticas y las acordadas administrativas, entre otras.

En cuanto a la metodología empleada, se relevaron las principales fuentes existentes y de libre acceso, en búsqueda de hechos y opiniones de actores del poder judicial que pudieran impactar en la construcción de la política ambiental nacional. Se buscó identificar de manera quienes opinan, cómo opinan y sobre qué

⁷⁶ Abogada, egresada sobresaliente por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Becaria Doctoral de CONICET en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho (CONICET - UNC). Doctoranda en Administración y Políticas Públicas (IIFAP - UNC). Adscripta a las cátedras de Derecho tributario y Derecho público provincial y municipal. Mail: valeriabizarro1@gmail.com

⁷⁷ Abogada (UNC). Magíster en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España. Especialista en Derecho de Familia por la UNC. Abogada litigante en el estudio jurídico Bühler & Farah y Asociados, Salta Capital. Mail: malemartinez90@gmail.com

⁷⁸ Abogada y Notaria (UCC). Doctorando en Derecho (UNC). Profesora Adjunta de Derecho Administrativo (UNC). Mail: mflorenciasantiago@gmail.com

⁷⁹ Abogada (UNC). Maestrando en Derecho Administrativo (Universidad Austral). Profesora de Derecho Administrativo (Universidad Blas Pascal). Auxiliar docente de Profesora Ayudante "A" suplente de la asignatura Derecho Administrativo (UNC). Mail: zanvettorml@gmail.com

opinan en materia de política ambiental en el Poder Judicial. Para realizar el análisis de información se tomó como punto de partida el año 2010, para las notas periodísticas se partió desde el año 2014 y en materia jurisprudencial desde el año 2004, tomando como fecha de corte el año 2016.

PALABRAS CLAVES: ROL DEL JUEZ - TUTELA PREVENTIVA Y PRECAUTORIA - ACTIVISMO JUDICIAL - POLÍTICA AMBIENTAL

ABSTRACT:

In this chapter we will approach the role assumed by the Judicial Power, as a State power, regarding the definition and construction of the environmental policy of Argentina. Likewise, we will inquire about the modalities of participation that this third power adopts as well as the outline, guidelines and themes that emerge as relevant priorities in said construction.

In Argentina, the Judicial Power is composed of a series of actors from different instances and jurisdictions, which do not necessarily adopt an homogenous participation and performance. So we will examine the different criteria, the level of incidence and participation in the construction of environmental policy of Argentina assumed by the higher and lower courts.

In order to give an answer to these questions, we have collected and analyzed the different contributions of the federal justice including the Supreme Court of Justice of the Nation, the Judicial Power of the Province of Cordoba including the lower courts and especially the Superior Court of Justice, as well as the court of Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

For its approach we have taken into account different tools such as the methodological analysis of jurisprudential cases, the analysis of discourses contained not only in the sentences but also in several types of official communication, the newspaper articles and administrative agreements, among others.

As regards the methodology used, we have researched the main existing sources of free access, looking for facts and opinions of judicial power actors that could have an impact on the construction of the national environmental policy. We have sought to identify the way of those who have an opinion, how they set their opinion and the topics they have an opinion about, as regards the environmental policy in the think and the Judicial Power. In order to carry out the analysis of the information, we have taken as a starting point the year 2010, for the newspaper articles we have started from the year 2014 and for the jurisprudential matters we have started in the year 2004 and finished in the year 2016.

KEY WORDS: ROLE OF THE JUDGE - PREVENTIVE AND PRECAUTIONARY PROTECTION - JUDICIAL ACTIVISM - ENVIRONMENTAL POLICY

I. Introducción

La complejidad y los desafíos de la problemática ambiental nos llevan a discutir y pensar el rol que el Poder Judicial en general, y el Juez en particular, debe asumir en la protección jurídica del medio ambiente como bien colectivo y en la construcción de la política ambiental como política de estado.

En este capítulo se analiza cómo se construye la política ambiental⁸⁰ en la Argentina desde uno de los tres poderes del Estado: el Poder Judicial. El objetivo es identificar si dicho poder es parte activa en la construcción de la política ambiental nacional y de qué manera efectúa su participación.

El Poder Judicial está conformado por un máximo órgano jurisdiccional a nivel federal -la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN)- y otros a nivel provincial -los tribunales superiores de provincia-. La última instancia jurisdiccional en la Provincia de Córdoba es el Tribunal Superior de Justicia (en adelante TSJ). A su vez, en ambos órdenes, existen Cámaras de Apelaciones y de Casación, así como Juzgados de Primera Instancia.

Este poder está regulado en la sección tercera de la segunda parte de la Constitución de la Nación Argentina y en la segunda parte, título primero, sección tercera de la Constitución de la Provincia de Córdoba.

Los tribunales tienen diversas competencias materiales, territoriales y de grado, según establece la Constitución y sus leyes orgánicas respectivas.

II. Descripción de área de estudio

Se puede afirmar, a través del relevamiento efectuado, que el Poder Judicial ha asumido en los últimos años un rol clave en la construcción de la política ambiental a nivel nacional y provincial, no sólo por medio de su actividad jurisdiccional sino también a través de ciertas acciones concretas como prácticas y actividades impulsadas tendientes a garantizar la protección del medio ambiente en ejercicio de funciones institucionales y de superintendencia.

II. a. Rol de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Como máximo órgano constitucional en el Poder Judicial Nacional, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN) se ha posicionado como la principal actora judicial en la construcción de la política ambiental a nivel nacional.

Por ejemplo, en el año 2011 mediante la Acordada Nro. 35, creó el Sistema de Gestión Ambiental en la CSJN, a los fines de contar con una norma que permita orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, proyectos y acciones destinados a la protección del ambiente. Consciente de la degradación del medio ambiente, el uso indiscriminado de los recursos naturales, la importancia del desarrollo sustentable, inaugura el Sistema

⁸⁰ Por política ambiental se entiende "el conjunto de las acciones que se diseñan para alcanzar una ordenación del medio ambiente". Julia, Marta S. (2007) "Problema de insertar la dimensión ambiental en lo institucional". Anuario Nro. 1, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina.

de Gestión Ambiental con la intención explícita de definir la política ambiental de la organización, teniendo en cuenta la naturaleza, magnitud e impacto ambiental de la propia Corte, identificando los aspectos ambientales de las actividades que se encuentran bajo su control, fijando objetivos y metas concretas y coherentes con la política ambiental. Además, en tal acordada explícita el compromiso de procurar la disponibilidad de recursos humanos y materiales necesarios para mantener dicho sistema, de manera que cualquier persona que en ella o en su nombre se desempeñe sea competente, tomando como base una educación, formación y experiencia adecuada al sistema de gestión ambiental.

Asimismo, instauró la Comisión de Ambiente y Sustentabilidad -Acordada Nro. 16, año 2013- y la Oficina de Justicia Ambiental -Acordada Nro. 01, año 2014-.

Luego, en la Acordada Nro. 08 del año 2015, la Corte dio origen a la Secretaría de Juicios Ambientales, asignándole todas aquellas causas cuyo contenido verse sobre cuestiones ambientales. En su Considerando Quinto expresó que "...posee el deber, como integrante de un Poder del Estado, de promover la generación de instrumentos que procuren satisfacer de manera eficiente las necesidades de la sociedad, entre las que se encuentran el acceso efectivo a la justicia ambiental".

Frente a las acordadas mencionadas anteriormente, se puede observar en forma concreta el protagonismo que ha asumido la Corte en la construcción de la política ambiental nacional. A los fines de garantizar la vigencia de la cláusula ambiental constitucional que dispone el derecho a un ambiente sano y equilibrado, no sólo se vale de su función jurisdiccional en la resolución de casos concretos bajo su jurisdicción.

Cabe destacar que las acordadas son resoluciones de carácter administrativo dictadas en ejercicio de funciones de superintendencia por las Cortes y Tribunales Superiores referidas a asuntos vinculados a su actividad jurisdiccional, cuestiones procesales, de organización interna y de funcionamiento del Poder Judicial. Aunque la finalidad de las acordadas es -en general- de organización, pareciera que las precedentemente citadas son instrumentos para asumir posicionamientos concretos en torno a la política ambiental, con las que se ha impartido y construido políticas ambientales.

Si bien se menciona la invitación a participar en la construcción de la política ambiental instaurada desde el Poder Judicial a diversos sectores, tales como las Universidades, oficinas y organismos estatales de diversa índole, dado el carácter de las acordadas individualizadas se puede percibir una postura jerárquica de la CSJN respecto de los otros tribunales y de la sociedad civil en general. Igualmente, no obstante que la Corte promueve la participación de la sociedad civil en diversas actividades de capacitación, concientización y educación ambiental, no existe una injerencia directa de la ciudadanía en la construcción de las políticas y planes que diseña y ejecuta. Aunque, puede observarse, en los casos con implicancias socio-ambientales, que la Corte ordena a las autoridades el cumplimiento de su mandato constitucional de proveer información ambiental como una barrera infranqueable frente a casos de obras de gran envergadura que requieren la realización del procedimiento de evaluación de impacto ambiental con la correspondiente

puesta a disposición del público interesado del estudio de impacto para permitir una participación efectiva.

En relación a la función jurisdiccional, el rol de la CSJN en la construcción de la política ambiental del país es muy importante a los fines de garantizar el cumplimiento de la normativa en la materia y de los presupuestos mínimos, ya que en muchos casos jurisprudenciales es necesaria la intervención del máximo tribunal federal, ante la ausencia de aplicación de la normativa ambiental por parte de algunos juzgados de primera y segunda instancia.

II. b. Rol de los jueces de los tribunales inferiores en la construcción de la política ambiental

Se ha advertido en la actividad jurisdiccional de los jueces de los tribunales inferiores un rol activo e incluso complementario de las resoluciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

El principio de proximidad aporta una visión local sobre las controversias que en los tribunales inferiores se ventilan otorgando un plus a la norma operativa del artículo 41 de la Constitución Nacional.

III. Metodología de análisis

En el presente capítulo se ha profundizado en la búsqueda de opiniones sobre política ambiental de agentes que se encuentran dentro del órgano institución Poder Judicial, así como también las opiniones sobre el rol y participación del poder judicial en la construcción de la política ambiental que tienen actores de la sociedad en general. El fin último fue identificar quienes opinan, cómo o sobre qué opinan, en lo que respecta al objetivo de investigación.

También se han analizado diversas formas de exteriorización que tienen los órganos judiciales para expresar su voluntad encaminada expresa o tácitamente a la construcción de la política ambiental.

Para comenzar con la búsqueda, identificamos diversas fuentes que consideramos importantes de acuerdo al objetivo del proyecto de investigación y a las cuales dispusimos de real factibilidad para su acceso. Algunas son sitios institucionales que pertenecen al Poder Judicial, a través de los cuales exterioriza sus actividades y/o publica su jurisprudencia. A su vez, examinamos buscadores de doctrina, reconocidos en el ámbito del derecho, y fueron relevados diarios periódicos, como medios masivos de comunicación.

En consecuencia, tales fuentes fueron:

- a) Sitio Oficial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Acordadas) www.csjn.gov.ar.
- b) Doctrina (Abeledo Perrot, VLex, La Ley, Foro de Córdoba).
- c) Diarios (Clarín, La Nación, Página 12, El Cronista Comercial, La Voz del Interior, Centro de Información Judicial, Diario 26, El Ancasti) desde junio de 2015.

- d) Página de Class Actions en Argentina <https://classactionsargentina.com>
- e) Infojus/SAIJ
- f) Centro de Información Judicial (Videoconferencia del Foro de Políticas de Estado de la CSJN, discursos de aperturas del año judicial, novedades, noticias).
- g) Portal del Poder Judicial de Córdoba, Portal de la Procuración del Tesoro de la Nación - Ministerio Público Fiscal Nacional y Provincial.
- h) Jurisprudencia de la CSJN y de los Tribunales de la Provincia de Córdoba desde noviembre 2015.
- i) Jurisprudencia anterior a noviembre de 2015: utilizamos planilla de fallos confeccionada por el grupo de jurisprudencia del año pasado.
- j) Portal del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (jurisprudencia).
- k) otras que surgieron con el avance del relevamiento.

Al principio de la investigación plasmamos la información hallada durante el relevamiento -la que nosotros interpretamos influyen en la creación de la política ambiental- en una grilla separada, que luego transcribimos en el capítulo. Tanto en el texto como en el Anexo del capítulo figuran algunas opiniones destacadas y significativas para el análisis.

Por otra parte, resultaron valiosos los discursos de apertura de los años judiciales. Tanto en la Corte Suprema de Justicia de la Nación como en el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, es su Presidente quien, por manda constitucional, tiene encomendado ejercer las funciones de superintendencia (conf. Art. 166, inciso 2 e in fine de la Const. Pcial. “Ejercer la superintendencia de la Administración de Justicia sin perjuicio de la intervención del Ministerio Público y de la delegación que establezca respecto de los tribunales de mayor jerarquía de cada circunscripción o región judicial”. El Tribunal Superior podrá delegar en su Presidente las atribuciones previstas en el inciso 2 de este artículo). En efecto, por ello es quien realiza la apertura del año judicial, momento en el que pone de manifiesto lineamientos de trabajo para el año judicial, objetivos y problemáticas existentes. Además de realizar los diálogos con los restantes poderes del Estado como máximo representante del Poder Judicial.

Si bien el poder judicial se identifica con el ejercicio de la función jurisdiccional para resolver los conflictos suscitados entre ciudadanos o entre éstos y el Estado, la interpretación y sistematización de todo el ordenamiento jurídico y el control de constitucionalidad de las normas y actos estatales están a su cargo, y también como órgano del Estado participa en la creación de política pública aunque de manera indirecta. La función de control político que desempeña es la de un poder llamado a equilibrar el sistema político. Tiene como fin garantizar la eficacia en el logro del bien común, la legitimidad y juridicidad de la actuación estatal y la activa defensa de los derechos humanos.

En particular, se hizo foco en la jurisprudencia -principal medio de exteriorización de ideas y pensamientos de los principales actores del Poder Judicial “los jueces” quienes tienen la virtualidad de decidir sobre determinadas controversias

para un caso concreto-, en los discursos de los Presidentes de altos cuerpos jurisdiccionales; en oficinas u órganos creados con el fin último de optimizar la tutela del ambiente desde el Poder Judicial; en opiniones o notas a fallo encontradas en los suplementos de doctrina y en los diarios desde el mes de junio de 2015 en adelante.

También exploramos la página de *class actions* en Argentina porque es un blog que contiene información sobre acciones de clase y procesos colectivos en la República Argentina. El ambiente es un derecho de incidencia colectiva por lo que es un bien jurídico que, de estar controvertido, puede dar lugar a un proceso colectivo y de ahí la importancia de relevar una página que contiene las noticias y novedades sobre tales procesos.

Por otra parte, intuimos que el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es pionera en jurisprudencia y actuación judicial en materia ambiental, por lo que abarcamos su página, deteniéndonos en el análisis de su jurisprudencia.

Las controversias que giran alrededor del ambiente contienen impacto social, económico y político. Como consecuencia de ello, la cantidad de fuentes examinadas ha sido amplia, de modo de lograr una aproximación lo más minuciosa posible sobre el aporte que realiza el Poder Judicial en la construcción de la política ambiental nacional y provincial.

En un segundo estadio de análisis y en el afán de sistematizar la información encontrada, delineamos ejes temáticos que surgieron mediante un método descriptivo e inferencial de los datos relevados, todo ello con miras a delimitar el rol del Poder Judicial y sus aportes en la construcción de la política ambiental nacional.

Finalmente, identificamos los participantes y creadores de la política ambiental desde el Poder Judicial y, dentro de estos actores, los informantes claves.

IV. Opiniones, fallos y entidades creadas dentro del Poder Judicial relevadas en las diversas fuentes

IV. a. Doctrina (Abeledo Perrot, VLex, La Ley, Foro de Córdoba)

- En los autos caratulados *“ASOC. CIVIL PROT. AMBIENTAL DEL RÍO PARANÁ CONTROL DE CONTAMINACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL HÁBITAT Y OTRO c/ ATANOR S.C.A. s/AMPARO AMBIENTAL”* la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario⁸¹ resolvió confirmar la resolución recurrida del 27/11/2014, en cuanto declaró la incompetencia de la justicia federal para entender en el amparo ambiental incoado por considerar incompetente la justicia federal ya que no se aportó ningún estudio que permita apreciar la posible contaminación en otra jurisdicción; como igualmente no se percibe que existan reclamos por el caso denunciados por vecinos de otras jurisdicciones; por lo que resolvió declarar la incompetencia del Juzgado Federal.

⁸¹ Cámara Federal de Apelaciones (SALA B) de Rosario integrada por los camaristas: Edgardo Bello, Carlos F. Carrillo y Liliana Arribillaga.

Tomando como punto de partida el art. 7 de la Ley General del Ambiente n° 25.675, el cual establece: “La aplicación de esta ley corresponde a los tribunales ordinarios según corresponda por el territorio, la materia, o las personas. En los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal” la Cámara sostiene que no se ha acreditado que el hecho contaminante provoque “efectivamente” la degradación y contaminación del Río Paraná en más de una jurisdicción. Y por último en el considerando n° 6 la Cámara remite a lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente “Asociación de Abogados Ambientalistas c/Provincia de Buenos Aires”, del 08/04/2008 (Fallos 331:699), el cual dispone que “corresponde reconocer a las autoridades locales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, así como valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido, porque si bien la Constitución Nacional establece que le cabe a la Nación “dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección”, reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia, las que no pueden ser alteradas (art. 41, tercer párrafo) (Principio de proximidad)...”. A los fines del examen de la determinación de la naturaleza federal del pleito la comprobación del carácter interjurisdiccional del daño denunciado debe ser realizada con particular estrictez de acuerdo con la excepcionalidad del fuero federal, de manera tal que si no se verifican los supuestos que la determinan, el conocimiento del proceso corresponde a la justicia local”.

● El Juez de la Provincia de Córdoba Aldo R. S. Novak analizó el fallo “*CEMINCOR Y OTRA C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA – ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD*”⁸². Explicó que el fallo se centró principalmente en el cuestionamiento de la competencia provincial para el dictado de una ley que prohíbe determinadas actividades mineras (minería a cielo abierto en el caso de sustancias metalíferas y en todas sus etapas respecto de los minerales nucleares) y el uso de cianuro, cianuro de sodio bromuro de sodio, yoduro de sodio, mercurio, ácido sulfúrico, ácido clorhídrico, ácido fluorhídrico, ácido nítrico y toda otra sustancia química contaminante, tóxica o peligrosa incluida en el Anexo I de la ley nacional 24.051. Afirmó que “...no hay duda que este pronunciamiento se inserta auspiciosamente en una serie de resoluciones del alto cuerpo provincial, que han sido dictadas en el marco del mandato constitucional de proveer al derecho humano a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo que el art. 41 C.N. establece para todos los habitantes”.

⁸² Nota a Fallo “Piedra Libre a la Minería Sustentable” por Aldo R. S. Novak en Publicación de Doctrina y Jurisprudencia Foro de Córdoba, Suplemento Año XXV Octubre 2015 N° 180, ISSN: 1853-8401, págs. 111/121. Analiza el fallo en “*CEMINCOR Y OTRA C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA – ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD*” (Expte. n° 1798036 iniciado el 4 de mayo de 2009), TSJ, Sentencia 9 del 11/08/2015.

IV.b. Diarios (Clarín, La Nación, Página 12, El Cronista Comercial, La Voz del Interior, Centro de Información Judicial, Diario 26, El Ancasti) desde junio de 2015

- Un grupo de catamarqueños acampa desde hace más de un mes en la plaza Lavalle, frente a las puertas del Palacio de Justicia, para reclamar a la Corte que resolviera la acción de amparo, que pobladores de Andalgalá, Catamarca, habían presentado hace seis años contra la empresa Minera Agua Rica por presunta contaminación ambiental en los nevados del Aconquija, y que desde hace tres años estaba a estudio del máximo tribunal. "El Superior Tribunal de Justicia provincial omitió el análisis de normas aplicables al caso que, por un lado, exigen la emisión de la declaración de impacto ambiental en forma previa al inicio de las obras", indicó la Corte.⁸³

- Los vecinos de Andalgalá, Catamarca, acampan desde hace una semana frente a los Tribunales porteños de plaza Lavalle en reclamo a la Corte Suprema de Justicia, a quien acusan de tener "cajoneada" la causa sobre un proyecto minero impulsado por el gobierno provincial. La demanda fue iniciada en 2010 y solicita que se protejan las fuentes de agua, la salud de los habitantes y que se prohíba la nueva explotación. Entre los fundamentos sobresale que el estudio de impacto ambiental de la empresa cuenta con treinta observaciones (calidad del agua, contaminación del agua y afectación de la población aledaña, entre otros) y, previo a la autorización de la provincia, no se realizó la audiencia pública que obliga la Ley General del Ambiente.⁸⁴

- Luego de casi 40 meses, la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar al recurso de queja presentado en noviembre de 2012 por los Vecinos Autoconvocados de Andalgalá contra una sentencia de la Corte de Justicia Catamarca, que había rechazado un amparo presentado en 2010 para las actividades en el yacimiento Agua Rica. El tribunal ordenó a la Corte local que emita un nuevo pronunciamiento al respecto. La sentencia lleva la firma de los ministros Ricardo Lorenzetti, Elena Highton de Nolasco y Juan Carlos Maqueda. Se trata de un caso de omisión de análisis de normas aplicables al caso, dijo la CSJN.⁸⁵

- Se da a conocer la primera investigación penal que se abre en América latina para determinar si hay contaminación ambiental por la emanación tóxica de

⁸³ conf. La voz del interior. "Después del caso Barrick Gold, la Corte aceptó un amparo de vecinos contra una minera", del 02/03/2016 disponible en <http://www.lavoz.com.ar/ambiente/despues-del-caso-barrick-gold-la-corte-acepto-un-amparo-de-vecinos-contra-una-minera>

⁸⁴ conf. Página 12, 10/02/2016, "Andalgalá frente a Tribunales" por Darío Aranda disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-292122-2016-02-10.html>

⁸⁵ conf. El Ancasti, "Agua Rica: la Corte Suprema, a favor de vecinos de Andalgalá", 03/03/2016, disponible en <http://www.elancasti.com.ar/politica-economia/2016/3/3/agua-rica-corte-suprema-favor-vecinos-andalgala-290324.html>

vehículos diésel.⁸⁶

- El Tribunal Superior de Justicia confirmó el juicio oral y público de la "causa madre" por contaminación por fumigaciones ilegales en barrio Ituzaingó Anexo. El debate se realizará el año próximo en la Cámara 7ª del Crimen y actuará como acusadora la fiscal María Dolores Romero Díaz. Están imputados por contaminación dolosa continuada (ley 24.051).⁸⁷

- El derecho ambiental es una de las especialidades de Lorenzetti, quien sostiene que la función judicial "(...) es política en grande, una política de Estado". Señala las actividades en que se desempeñó dentro de la política ambiental, como organizar audiencias públicas para resolver la contaminación del Riachuelo, la inauguración de una Oficina de Justicia Ambiental.

"La cuestión ambiental –señaló Lorenzetti en su discurso para el Día del Medio Ambiente– es un grave problema social, económico y político de las naciones". Frente a este escenario defendió el "rol del Poder Judicial", que "es central –describió– porque son los denominados 'jugadores no ortodoxos', es decir, que no dependen de las elecciones, que no tienen incentivos para prometer beneficios actuales ocultando los malos futuros". Intentaba distinguir la actividad judicial, como algo aséptico, de la actividad política. Los jueces "son quienes pueden adoptar medidas de mediano y largo plazo teniendo en vista las generaciones futuras y la preservación de la naturaleza". Las formas de "governabilidad", definió, están "cambiando". Al aludir a la "independencia" de los jueces, señaló que "si hay un lugar de corporaciones fuertes es en este campo", de las cuestiones ambientales, y defendió algunos fallos aunque dijo que "no todos han sido fuertes" ante ese poder corporativo. También reforzó su idea de que la "independencia" de los jueces y juezas depende de que "tengan estabilidad". Resaltó que "Los países necesitan poderes judiciales fuertes".⁸⁸

- Identificación, en el siglo XXI de otro sujeto débil que es colectivo, que ya no son individuos, sino la propia naturaleza. La equidad intrageneracional plantea el problema entre los países ricos, que lo son porque explotaron los recursos de los países pobres, y la deuda ambiental que tienen. Es un debate de gran dimensión geopolítica. porque, también lo dice la encíclica, los países desarrollados reclaman las deudas financieras intentan controlar a los países con ese mecanismo, pero no reconocen su propia deuda ambiental. Si lo hicieran o si se plantea, el debate

⁸⁶ conf. La Voz del interior, "Un fiscal pidió enjuiciar a 11 personas acusadas de contaminar con diésel", 02/05/2016, disponible en <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/un-fiscal-pidio-enjuiciar-11-personas> en <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/va-juicio-la-causa-madre-por-contaminacion-en-ituzaingo-anexo-usadas-de-contaminar-con-diesel>

⁸⁷ conf. La Voz del interior, "Va a juicio la causa madre por contaminación en Ituzaingó Anexo", 24/11/2015, disponible

⁸⁸ conf. Página 12, 11/06/2015 "Necesitamos un Poder Judicial unido" disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-274658-2015-06-11.html>

tendría otro nivel. La equidad dentro de esta generación plantea también la cuestión de que los costos ambientales los pagan los países en desarrollo y los sectores más pobres. Existe abundante experiencia sobre los desplazados por las tragedias ambientales que muestran claramente esta cuestión.⁸⁹

- Infracción de la ley 24.051, por encontrarse acreditada la contaminación en los ríos Potrerillos, Jachal, Blanco, Palca y Las Taguas, en virtud de hallarse sustancias tóxicas prohibidas. El fiscal federal Ramiro González, a cargo del caso, reveló el peritaje hecho por la división Delitos Ambientales de la Policía Federal que da cuenta de la contaminación y solicitó, además, un informe a la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires en base a muestras tomadas de la red de agua de las localidades sanjuaninas de Chinguillos y Agualasto.⁹⁰

- En materia de minería, la ciudadanía denuncia complicidad del poder político y judicial con las empresas. Ante la avanzada minera, con fuerte apoyo del gobierno nacional, la Unión de Asambleas Ciudadanas se reunió en Jáchal (San Juan), denunció la complicidad del poder político y judicial con las empresas, exigió el retiro de Barrick Gold y advirtió que resistirán la avanzada de nuevos proyectos. La causa judicial tramita en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (luego de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazara aplicar los derechos indígenas).⁹¹

- El fiscal federal Domínguez solicitó a la jueza Arroyo Salgado la paralización precautoria de “toda obra que se lleve a cabo en los barrios cerrados y clubes privados”. Abarca los partidos de Campana, Chacabuco, Escobar, Exaltación de La Cruz, General Rodríguez, José C. Paz, Luján, Malvinas Argentinas, Mercedes, Moreno, Pilar, San Andrés de Giles, San Fernando, Suipacha y Tigre. La causa fue iniciada en 2012 por organizaciones sociales, ambientes y vecinales de la cuenca del río Luján y Delta del Paraná, que apuntó a la ilegalidad de los emprendimientos, muchos construidos sobre “dominio público natural” (como son los cauces de ríos) y sin evaluación de impacto ambiental.⁹²

- El acceso al agua potable es un derecho fundamental como reconoció recientemente la Corte Suprema de Justicia en el caso Kersich, donde sostuvo que el acceso al agua potable incide directamente sobre la vida y la salud de las personas.⁹³

⁸⁹ conf. Página 12, 22/06/2015, “Los vulnerables” por Ricardo Luis Lorenzetti, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-275414-2015-0622.html>

⁹⁰ conf. Clarín, 23/02/2016 “Derrame de cianuro en San Juan: afirman que hay 5 ríos contaminados”, disponible en http://www.clarin.com/sociedad/Derrame-San-Juan-afirmancontaminados01528_047543.html

⁹¹ conf. Página 12, 4 de abril de 2016, “Los derrames que no contarás” disponible en http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3_29613120160404.html

⁹² conf. Página 12, 17 de marzo de 2016 “Freno a los barrios privados” disponible en http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3_29478420160317.html

⁹³ conf. El Cronista, 22.09.15, “El nuevo Código Comercial abre la puerta a un abanico de litigios por temas ambientales”, disponible en

http://www.cronista.com/Mobile/nota.html?URI=/contenidos/2015/09/22/noticia_0037.html

- En el acto por el Día Mundial del Ambiente Lorenzetti defendió la independencia del poder judicial y su rol de generar políticas públicas, al tiempo que destacó: "No todos se han mantenido firmes contra las corporaciones como nosotros". "No hay que tener miedo cuando se dice que los poderes judiciales hacemos política. El poder judicial hace políticas públicas", resaltó el presidente del máximo tribunal del país. Rescató la labor del Poder Judicial en el combate a la contaminación, que –según dijo- "afecta a los más vulnerables y a los que menos tiene". El jefe de la Corte aseguró que el tema ambiental "no es sólo algo de las elites", sino un "problema político, social y económico a lo largo y ancho del planeta". "El problema ambiental afecta a las personas que menos tienen, los excluidos y los jóvenes", expresó Lorenzetti. Además, sostuvo que creció la "conflictividad social" por los temas ambientales y que el combate contra la pobreza debe ir acompañada de la "lucha contra la contaminación ambiental". Por otra parte, aseguró que Naciones Unidas dio crédito a la labor que viene realizando tanto la sociedad civil como los poderes judiciales en la lucha contra el medio ambiente, y que los jueces "tienen la responsabilidad de tomar decisiones e indicaciones de hacia dónde vamos". "No es política partidaria, sino ambiciones de Estado de mediano y largo plazo", resumió el juez, ovacionado ni bien terminó su discurso.⁹⁴
- La Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó al Estado Nacional informar si se realizaron estudios de impacto ambiental y audiencias públicas previos a la construcción de las represas hidroeléctricas "Presidente Dr. Néstor Carlos Kirchner Gobernador Jorge Cepernic", localizadas en la provincia de Santa Cruz. Asimismo, si se han producido las consultas y audiencias públicas con la ciudadanía tal como lo prevé la Ley General del Ambiente 25.675.⁹⁵
- El Vocal del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba Domingo Juan Sesin se refirió a la necesaria convivencia de los derechos individuales y los derechos sociales en el actual estado social y democrático de derecho. Además considera que se "siguen tutelando los derechos de propiedad y de libertad de mercado, pero ambos con un límite infranqueable: la solidaridad, la paz, el interés general y el respeto por el ambiente."⁹⁶
- La Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar al recurso de los vecinos de Andalgalá contra la sentencia del Superior Tribunal de Catamarca que había

⁹⁴ conf. Diario 26, 10 de junio de 2015, "Corte pide respeto por independencia de la Justicia", disponible en <http://www.diario26.com/corte-pide-respeto-por-independencia-de-la-justicia-209192.html>

⁹⁵ conf. Centro de Información Judicial. Agencia de Noticias del Poder Judicial, 26 de abril de 2016, "La Corte ordenó al Estado Nacional informar si se realizaron estudios de impacto ambiental y audiencias públicas para la construcción de las represas Kirchner y Cepernic en Santa Cruz", disponible en <http://www.cij.gov.ar/nota-21123-La-Corte-orden--al-Estado-Nacional-informar-si-se-realizaron-estudios-de-impacto-ambiental-y-audiencias-p-blicas-para-la-construcci-n-de-las-represas-Kirchner-y-Cepernic-en-Santa-Cruz.html>

⁹⁶ conf. Centro de Información Judicial. Agencia de Noticias del Poder Judicial, "El Tribunal Superior de Justicia de Córdoba llevó a cabo el acto de apertura del año judicial", 8 de marzo de 2016, disponible en <http://www.cij.gov.ar/nota20268ElTribunalSuperiordeJusticiadeCrdoballevecaboeactodeaperturadelajudicial.html>

rechazado su amparo.⁹⁷

- La Corte Suprema de Justicia de la Nación ordena a la Cámara Federal de Tucumán dictar un nuevo pronunciamiento en materia de minería por considerar que no cumplió con el principio precautorio reconocido en la ley general del ambiente (ley 25.675).⁹⁸

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó a la empresa Barrick Gold y a la provincia de San Juan que informen respecto de las medidas dispuestas de prevención y protección del ambiente en el marco del proyecto minero binacional “Pascua Lama”, en especial se requirió que se informe respecto del monitoreo de glaciares y recursos hídricos, y del estado de las piletas de sedimentación, de las obras de manejo y captación de agua y del dique de colas.⁹⁹

IV.c. Sitio oficial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

A) ACORDADAS

A.1.- Acordada N° 35/11 (27/04/2011)¹⁰⁰: Crea el Sistema de Gestión Ambiental aplicable a CSJN y la Norma de Gestión Ambiental para la CSJN. La finalidad de la norma es orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, proyectos y acciones destinados a la protección del ambiente y a contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Los ministros firmantes¹⁰¹ explicitaron en los Considerandos de la Acordada que atento a “(...) la degradación que se ha producido en el medio ambiente por el uso indiscriminado de los recursos, así como de la importancia que tiene el desarrollo sustentable, es preciso que las necesidades actuales sean cumplidos sin comprometer las de las futuras generaciones...”.¹⁰²

Además se indicó que “(...) la gestión ambiental, orientada a mejorar el desempeño y la competitividad en las actividades, incluye 3 aspectos: conservación del medio natural, prevención y control de la contaminación ambiental y manejo sustentable de los recursos naturales”.¹⁰³

En el Anexo I, punto 1 determinaron expresamente que la Corte Suprema de

⁹⁷ conf. Centro de Información Judicial. Agencia de Noticias del Poder Judicial, “Megaminería: la Corte Suprema hizo lugar al recurso de los vecinos de Andalgalá”, 2 de marzo de 2016, disponible en <http://www.cij.gov.ar/nota20151MegamineriaalaCorteSuprema hizolugaralrecurso delosvecinosde Andalgal.html>

⁹⁸ conf. Centro de Información Judicial. Agencia de Noticias del Poder Judicial, “La Corte resaltó la importancia de los peritajes en las denuncias de contaminación por megaminería”, 23 de febrero de 2016, disponible en <http://www.cij.gov.ar/nota19995LaCorteresaltolaimportanciadelosperitajesenlas denunciasde contaminacionpor megamineria.html>

⁹⁹ conf. Centro de Información Judicial. Agencia de Noticias del Poder Judicial. La Corte pide informes por el emprendimiento minero binacional “Pascua Lama”, 1 de septiembre de 2015, disponible en <http://www.cij.gov.ar/nota17694LaCorte pideinformespor el emprendimiento minerobinacional PascuaLama.html>

¹⁰⁰ Sección Sentencias, Acordadas y Resoluciones en sitio web www.csjn.gov.ar

¹⁰¹ Los Ministros firmantes de la Acordada fueron Lorenzetti, Highton de Nolasco, Fayt, Maqueda, Zaffaroni y Argibay.

¹⁰² Acordada N° 35 del 27/04/2011, Considerando 1° en sitio web www.csjn.gov.ar

¹⁰³ Acordada N° 35 del 27/04/2011, Considerando 2°, en sitio web www.csjn.gov.ar

Justicia de la Nación es quien definirá la política ambiental de la organización y asegurará que se cumplan las siguientes pautas: a) deberá ser apropiada la naturaleza, magnitud e impacto ambiental de las labores propias de la CSJN; b) procurará la mejora continua del sistema y la prevención de la contaminación; c) asumirá el compromiso de cumplir con los requisitos legales aplicables y con los que la CSJN suscriba con otras organizaciones; d) documentará e implementará el sistema de gestión ambiental; e) comunicación de todas las medidas a las personas que trabajan en la CSJN y a la ciudadanía.

A.2.- Acordada N° 16/13 (28/05/2013)¹⁰⁴: Fue firmada por los Ministros Lorenzetti, Highton de Nolasco, Fayt, Maqueda, Zaffaroni y Argibay, crea en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la Comisión de Ambiente y Sustentabilidad integrada por un Comité Ejecutivo conformado por funcionarios del Tribunal y un Comité Consultivo (multidisciplinario) -artículo 1º- para desarrollar los objetivos de la norma de gestión ambiental. En el Comité Consultivo intervienen los representantes de las cámaras nacionales y federales, de la Morgue Judicial, de la Unión de Empleados de Justicia de la Nación, de la Asociación de Magistrados y funcionarios de la Justicia Nacional, de la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las provincias argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como así también diversas Universidades públicas y privadas.

El plan de trabajo de la Comisión, se encuentra subdividido en tres áreas:

1) En el ámbito de la Corte Suprema: realizar mediciones de base (luz, agua, gas, papel, etc.) a los fines de elaborar medidas de acción posibles en cada caso; proyectar en conjunto con la “Comisión de Acceso a la Justicia” actividades vinculadas a la mediación ambiental, jornadas sobre la importancia de participación del *amicus curiae* en los procesos ambientales; realizar de manera conjunta con la Comisión de Gestión, una evaluación del impacto de las notificaciones electrónicas en la “huella de carbono”; incorporar en el Plan Nacional de Capacitaciones, seminarios dedicados a transmitir conocimientos sobre presupuestos mínimos ambientales sobre gestión ambiental, entre otros.

2) En el ámbito del Poder Judicial (en general): Realizar un relevamiento de las causas ambientales en trámite en cada jurisdicción; crear un micrositio de fallos accesibles desde la página web del CIJ y desde la página web de la Secretaría de Jurisprudencia de la Corte Suprema sobre temas ambientales; etcétera.

3) Con las Universidades: Proponer convenios marco de colaboración y asistencia con las Universidades.

Por su parte, el artículo 2 dispone como misión de la Comisión: a) Mejorar de modo continuo la gestión de los recursos, fomentando proyectos y prácticas acordes con la protección del ambiente. b) Implementar y realizar el seguimiento de las acciones derivadas de la Norma Ambiental. c) Establecer vínculos con oficinas de similar carácter a nivel nacional e internacional. d) Asegurar una comprensión básica y contextualizada de los presupuestos mínimos de protección ambiental y de las herramientas de gestión para su implementación. e) Impulsar la incorporación, paulatina y conjunta de las prácticas propuestas. f) Difundir las mediciones y cursos de acción tomados en cada una de las iniciativas de la Comisión. g) Elaborar propuestas para optimizar el uso de recursos, minimizar el impacto de la generación de residuos y establecer planes para lograr la eficiencia energética en el ámbito de cada una de las jurisdicciones.¹⁰⁵

A.3.- Acordada Nº 1/14(11/02/2014)¹⁰⁶ : Fue firmada por los Ministros Lorenzetti, Highton de Nolasco, Fayt y Maqueda y crea la Oficina de Justicia Ambiental (OJA) bajo la Superintendencia directa de la CSJN y conformada por funcionarios del Tribunal. Sus funciones son: a) Mejorar de modo continuo la gestión de los recursos, fomentando proyectos y prácticas acordes con la protección del ambiente. b) Implementar y realizar el seguimiento de las acciones derivadas de la Norma Ambiental y de las acciones previstas en la creación de la Comisión de Ambiente y Sustentabilidad, aprobadas por Acordadas 35/2011 y 16/2013, respectivamente. c) Establecer vinculación con oficinas de similar carácter a nivel nacional e internacional. d) Coordinar y gestionar programas de capacitación con los restantes poderes del Estado y con los organismos internacionales vinculados con la justicia ambiental. e) Impulsar, coordinar y fortalecer la difusión de las decisiones e iniciativas vinculadas con la Justicia Ambiental a nivel nacional e internacional. f) Recabar información para plasmar todos los datos que pueden resultar trascendentes a favor de la construcción y difusión de la justicia ambiental. g) Identificar las necesidades y oportunidades en materia ambiental mediante el relevamiento de datos e investigaciones de su estructura y decisiones jurisdiccionales.¹⁰⁷

La Oficina se encuentra integrada por las siguientes áreas: a) Capacitación: Cuya función es la difusión, diseño y coordinación de políticas y planes de capacitación e intercambio orientados al fortalecimiento de los conceptos ambientales estructurales. b) Recolección de datos: Orientada al armado y presentación de la situación de la justicia ambiental en todo el país. Permitiendo identificar diferentes problemáticas regionales, métodos de resolución de conflictos, grado de conocimiento de la temática del público en general y consolidación de las políticas de estado del Poder Judicial relativas a la transparencia. c) Investigación: A partir de la capacitación y el intercambio, el área de Investigación puede identificar las necesidades locales, regionales e internacionales vinculadas con la temática.

De la lectura de los Considerandos podemos inferir que la Corte quiso remarcar

¹⁰⁵ Acordada Nº 16 del 28/05/2013, artículos 1 y 2, en sitio web www.csjn.gov.ar

¹⁰⁶ Sección Sentencias, Acordadas y Resoluciones en sitio web www.csjn.gov.ar

¹⁰⁷ Acordada Nº 1 del 11/02/2014, artículo 1 en sitio web www.csjn.gov.ar

en dicha acordada, su rol "(...) como cabeza de uno de los poderes del Estado (...)", en "(...) las cuestiones vinculadas con la justicia ambiental, tanto en su vínculo con la comunidad como en su funcionamiento interno"¹⁰⁸, en el ejercicio de su función jurisdiccional.

Además allí, se quiso dejar sentado que la Argentina fue sede de la Segunda Reunión Preparatoria del Congreso Mundial sobre Justicia, Gobernanza y Derecho para la Sustentabilidad Ambiental, donde se elaboró un documento de trabajo que se trasladó a la reunión mundial celebrada en Río de Janeiro en junio del 2012. En tal reunión los Tribunales concluyeron que "(...) la importancia del Poder Judicial en las cuestiones ambientales ha seguido aumentando y ha dado como resultado un amplio corpus de decisiones, así como la creación de una cantidad considerable de cortes especializadas y tribunales ambientales, además de ejercer una influencia duradera en la mejora de la justicia social, la gobernanza ambiental y el impulso al derecho ambiental, especialmente en los países en desarrollo".

En dicha reunión se afirmó también que "es vital contar con una judicatura y unas instancias judiciales independientes para la puesta en marcha, el desarrollo y la aplicación del derecho ambiental, y los miembros del Poder Judicial, junto con quienes contribuyen a la función judicial en los planos nacional, regional y mundial, son asociados cruciales para promover el cumplimiento, poner en marcha y aplicar el derecho ambiental nacional e internacional"¹⁰⁹.

A.4.- Acordada N° 8/2015 (08/04/2015)¹¹⁰: Fue firmada por los Ministros Lorenzetti, Highton de Nolasco, Fayt y Maqueda y crea la Secretaría de Juicios Ambientales de la CSJN. Se asigna a dicha Secretaría todas las causas que versan sobre cuestiones ambientales. Tiene como misión la gestión de litigios masivos de casos ambientales, que tengan por objeto el bien colectivo ambiente o algunos de sus componentes; así como coordinar las diversas tareas en relación con temas vinculados a la justicia ambiental.

En los Considerandos de la Acordada los Ministros Lorenzetti, Highton de Nolasco, Fayt y Maqueda resaltaron que "(...) la importancia del Poder Judicial en asuntos relativos a la protección del ambiente ha aumentado, dando lugar a un importante cuerpo de decisiones judiciales, así como a la creación de numerosos tribunales especializados, conforme se reconociera desde los primeros Simposios de Jueces convocados por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en el 2002, en ocasión de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, Sudáfrica"¹¹¹.

Además, reiteraron el deber de la Corte "(...) como integrante de un poder del Estado de promover la generación de instrumentos que procuren satisfacer de manera eficiente las necesidades de la sociedad, entre las que se encuentran el acceso efectivo a la justicia ambiental, conforme lo establece el Principio 10 de la

¹⁰⁸ Acordada N° 1 del 11/02/2014, Considerando 1º en sitio web www.csjn.gov.ar

¹⁰⁹ Acordada N° 1 del 11/02/2014, Considerandos 2º y 3º en sitio web www.csjn.gov.ar

¹¹⁰ Sección Sentencias, Acordadas y Resoluciones en sitio web www.csjn.gov.ar

¹¹¹ Acordada N° 8 del 08/04/2015, Considerando 4º en sitio web www.csjn.gov.ar

Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro de 1992, y el artículo 32 de la Ley General del Ambiente N° 25675”¹¹².

B) FALLOS

- En los autos caratulados “Asociación Argentina de Abogados Ambientales de la Patagonia c/Estado Nac., Prov. de Santa Cruz/ amparo ambiental”¹¹³ la C.S.J.N. integrada por los ministros: Lorenzetti, Highton; Fayt, Maqueda, Zaffaroni, Argibay resuelve hacer lugar a lo solicitado por la actora (Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia) en el amparo ambiental: requiriendo al Estado Nacional, que en el plazo de treinta (30) días informe: (I) si han comenzado las obras correspondientes a los “Aprovechamientos Hidroeléctricos del Río Santa Cruz Presidente Dr. Néstor Carlos Kirchner - Gobernador Jorge Cepernic”. En su caso, deberá informar el estado de avance en ambos proyectos; (II) si se han realizado estudios de impacto ambiental en los términos de los artículos 1, 2 y 3 de la ley 23.879 (Obras Hidráulicas), artículos 11, 12 Y 13 de la Ley General del Ambiente (25.675) y artículo 7 del Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (ley 26.639). En su caso, deberá acompañar copias certificadas de los mismos; y, (III) si se han producido consultas o audiencias públicas en los términos de los artículos 19, 20 y 21 de la Ley General del Ambiente (25.675).

Considerando n° 2: “Que las represas mencionadas significan un importante beneficio para el desarrollo de la región en la que están planificadas, pero es necesario asegurar que se haya evaluado de modo serio, científico y participativo su impacto ambiental. Que esa necesidad surge porque se trata de obras de una magnitud considerable, con un gran potencial para modificar el ecosistema de toda la zona y esas consecuencias deben ser adecuadamente medidas teniendo en cuenta las alteraciones que puedan producir tanto en el agua, en la flora, en la fauna, en el paisaje, como en la salud de la población actual y de las generaciones futuras. Que ello es más evidente aún si se tiene en cuenta la riqueza de la zona en la que están ubicadas, en cuanto a los recursos naturales disponibles. En las cercanías se ubican el Lago Argentino, los glaciares Perito Moreno, Spegazzini y Upsala y el Parque Nacional Los Glaciares, que constituyen bienes de un gran valor ambiental, económico y social no solo para quienes viven en el vecindario, sino para toda la población argentina y del continente. Que, en consecuencia, existe evidencia de

¹¹² Acordada N° 8 del 08/04/2015, Considerando 5° en sitio web www.csjn.gov.ar

¹¹³ Corte Suprema de la Nación, fecha 26/04/2016 “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, Provincia de y otro s/ amparo ambiental” (Expte. N° CSJ 5258/2014 ORIGINARIO).

obras con suficiente relevancia como para alterar un amplio ecosistema, por lo que se hace necesario asegurar la sustentabilidad del desarrollo que se pretende.”

Considerando n° 3: “Que ello exige de esta Corte *el ejercicio del control encomendado a la justicia sobre las actividades de los otros poderes del Estado*. La Constitución Nacional tutela al ambiente de modo claro y contundente y *esta Corte Suprema ha desarrollado esa cláusula de un modo que permite admitir la existencia de un componente ambiental del estado de derecho*. Por esta razón, cabe señalar que la efectividad que se reclama para todos los derechos fundamentales, también debe ser predicada respecto de los de incidencia colectiva y en particular del ambiente. Ello es así, pues *le corresponde al Poder Judicial de la Nación buscar los caminos que permitan garantizar la eficacia de los derechos, y evitar que estos sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y de tomar decisiones en los procesos que se someten a su conocimiento*. No debe verse en ello una intromisión indebida del Poder Judicial cuando lo único que hace es tender a tutelar derechos, o suplir omisiones en la medida en que dichos derechos pueden estar lesionados (Fallos: 328: 1146). Que de tal manera, *el Tribunal como custodio que es de las garantías constitucionales, y con fundamento en la Ley General del Ambiente, en cuanto establece que “el juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general” (artículo 32, ley 25.675), ordenará las medidas que se disponen en la parte dispositiva de este pronunciamiento.*” (*La cursiva nos pertenece).

- En los autos "Recursos de hecho deducidos por el Fiscal General Federal de Tucumán y por la actora en la causa Cruz, Felipa y otros cl Minera Alumbrera Limited y otros/ sumarísimo" la C.S.J.N. resolvió hacer lugar a la medida cautelar solicitada por la actora que tenía por objeto que se ordenara la suspensión inmediata de la actividad minera hasta tanto se realizaren informes periciales in situ para medir el alcance de la contaminación y degradación del medio ambiente y acreditar en haber cumplido con la contratación de un seguro para garantizar la recomposición del daño ambiental¹¹⁴.

IV.d. INFOJUS/hoy SAIJ (Sistema Argentino de Información Jurídica)

- En los autos "CEMINCOR y otra c/ Superior Gobierno De La Provincia

¹¹⁴ C.S.J.N. "Recursos de hecho deducidos por el Fiscal General Federal de Tucumán y por la actora en la causa Cruz, Felipa y otros cl Minera Alumbrera Limited y otros/ sumarísimo" del 23/02/16, Ministros firmantes Lorenzetti, Highton; Fayt, Maqueda, Zaffaroni, Argibay.

– acción declarativa de inconstitucionalidad”¹¹⁵ el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba resolvió declarar la constitucionalidad de la ley provincial n° 9526, la cual establece la prohibición de la minería metalífera bajo la modalidad “a cielo abierto” en la Provincia de Córdoba; y la prohibición del uso, para todas las etapas de la actividad minera nuclear relativas al uranio y al torio, de sustancias tóxicas tales como el cianuro, el ácido sulfúrico, el ácido nítrico y cualquier otra contaminante, tóxica y/o peligrosa contenida en el Anexo I de la ley nacional n° 24.051 y/o que posea algunas de las características enunciadas en el Anexo II de la mentada ley nacional, por considerar que no vulnera las disposiciones del Código de Minería toda vez que corresponde a la Provincia, en virtud del art. 41 CN y del ejercicio del Poder de Policía en materia ambiental generar válidamente mayores restricciones a dichas actividades, lo que incluye prohibir el desarrollo de procesos mineros en la modalidad de cielo abierto y la utilización de ciertas sustancias en los mismos para promover el desarrollo humano, preservando el ambiente¹¹⁶.

¹¹⁵ T.S.J de Córdoba, Sent. N° 9 del 11/08/2015 en “CEMINCOR Y OTRA C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA – ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD”, Vocales firmantes: Dres. Sesin, Tarditti, Blanc de Arabel, García Allocco, Palacio de Caeiro, Chiapero, Lescano.

¹¹⁶ Se transcriben algunos considerandos relevantes del fallo:

(Páginas 26 y 27 - Pto. III.4.) “De allí que en la cuestión del ambiente, la clásica asignación de competencias del gobierno federal se ha modificado en favor de los principios de complementación y de armonización, tal como los denominan las modernas tendencias de Derecho constitucional. - Con el mismo espíritu se ha dicho que “...la Constitución ha adherido a la concreta posibilidad de que en materia ambiental se lleve a cabo un federalismo de concertación entre la Nación y las provincias, ajeno a la tradición constitucional de nuestro país. Esa modalidad concertativa implica no un pacto federal ambiental, sino una coadyuvancia legislativa entre la Nación y las provincias. La Nación pone las bases (los contenidos mínimos) y luego las provincias complementan dichas bases con leyes locales reglamentarias, que atienden las peculiaridades provinciales de la protección ambiental”. Por ello, justamente, deben ser las legislaturas locales las encargadas de dictar las leyes complementarias, porque se trata de una actividad legislativa con dicho carácter, exclusiva del poder legislativo en el sistema republicano de gobierno. De allí que se puedan generar válidamente mayores restricciones a dichas actividades, lo que incluye prohibir el desarrollo de procesos mineros en la modalidad de cielo abierto y la utilización de ciertas sustancias en los mismos toda vez que se trata de promover el desarrollo humano, preservando el ambiente e imponiendo límites a toda actividad productiva que comprometa las posibilidades de satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y venideras.”

(Página 33 - Pto. III.9.) “La Ley n° 9526 ha sido dictada dentro de las competencias propias de la Provincia de Córdoba en materia ambiental, constituyendo una norma complementaria a las nacionales en materia minera y que hace esencialmente al ejercicio del poder de policía reglamentario relativo a la cuestión ambiental.”

(Página 48 - Pto. IV.4.) “Si como se ha precisado, las técnicas de la minería a cielo abierto así como el uso de sustancias de alta toxicidad que ellas conllevan, constituyen una de las fuentes de mayor contaminación del agua; resulta razonable y proporcionado que se evite su utilización en los elevados volúmenes que aquellas precisan, a los fines de proteger el ambiente, y con ello, lograr un desarrollo humano sustentable. En efecto, los niveles de consumo de este tipo de industria sumados a la toxicidad de los componentes químicos utilizados, dotan de razonabilidad la decisión adoptada por la Ley n° 9625 en tanto única medida eficaz para el necesario logro de la prevención.”

(Página 57 - Pto. IV.9.) “Es dable concluir que la Provincia, tenía la potestad-deber de tomar las medidas pertinentes a los fines de evitar el daño ambiental que, de acuerdo a los antecedentes recopilados en sede administrativa, producía o podía producir la actividad minera a cielo abierto o la manipulación de sustancias de alta toxicidad.”

(Páginas 62 y 63 - Pto. VI.) “El ambiente constituye un bien colectivo supremo. Por ello, y bajo la guía señera del principio de razonabilidad, es dable colegir que la magnitud de las consecuencias ambientales respecto del agua y de las grandes cantidades de residuos ambientales que genera la minería metalífera a cielo abierto, sumados a las experiencias registradas en la Provincia; dan sustento y fundamento a la restricción que enuncia la Ley N° 9526 en cuanto prohíbe la actividad minera metalífera cuando se realice bajo la modalidad “a cielo abierto” o cuando para ello se utilicen sustancias tales como el cianuro, el mercurio y otras calificadas como peligrosas. Su texto denota el

- En los autos caratulados "Bianciotto, Ricardo Aníbal s/recurso de casación"¹¹⁷ la Sala IV de la Cámara Federal de Casación Penal de Buenos Aires, integrada por los jueces: Borinsky, Hornos y Gemignani, resuelve hacer lugar a la casación y revocar la resolución del a quo de efectuar la suspensión de juicio a prueba a los imputados por delito de daños y tentativa de usurpación por haber ingresado –sin autorización y en forma clandestina– al Parque Nacional Tierra del Fuego, removiendo con violencia los mojones que demarcaban los límites de aquél y por haber efectuado la tala de más de 200 ejemplares de árboles nativos en el Parque Nacional de Tierra del Fuego sin autorización alguna.

En primer instancia El Tribunal Oral en lo Criminal Federal de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, con fecha 24 de abril de 2015, resolvió: Suspender el proceso a prueba en la causa respecto de Ricardo Aníbal Bianciotto, por el delito de daño agravado en concurso ideal con el delito de usurpación, éste último en grado de tentativa; Imponer la obligación de cumplir tareas comunitarias no remuneradas a favor de una entidad dedicada al cuidado del medio ambiente de esta ciudad, a determinar al momento de la firmeza del presente, en la cantidad de un total de doscientas (200) horas anuales, durante el término de dos años; Imponer la realización de un curso cuyo contenido se vincule a la preservación del ambiente natural, sus especies de flora y fauna; recursos para minimizar el impacto sobre el ecosistema.

Contra dicho pronunciamiento, se interpuso recurso de casación la Administración de Parques Nacionales –parte querellante– quien expresó su discrepancia con la postura argumentada por el Ministerio Público Fiscal. En ese sentido, consideró que “el hecho producido es grave, no por cuantificar cada árbol monetariamente, sino que cada lenga tarda cien años en desarrollarse, por lo que las generaciones futuras verán resarcido el daño”. Manifestó que “la posición de Parques Nacionales es que exista un amplio debate para conocimiento de los hechos por parte de la sociedad” y que “si los árboles han evolucionado luego del daño fue por la existencia del Parque Nacional, y su tarea de conservación”. Por tales motivos, se opuso a la concesión del beneficio y, luego de un cuarto intermedio, concluyó que lo que la Administración de Parques Nacionales pretende es que “quede volcado en una sentencia que pueda exhibirse ante la sociedad sobre que el daño se ha producido en el Parque Nacional”. Así mismo el Fiscal General de la cámara manifestó que “para fundar su oposición el representante del Ministerio Público se fundó, principalmente en el daño ecológico y ambiental ocasionado con la tala de árboles que causara a decenas de generaciones y cuya recuperación o reemplazo ha de llevar muchos años más” concluyó que:

cumplimiento de un deber constitucional descripto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación de garantizar “...que las generaciones futuras puedan seguir gozando de bienes ambientales”. Ello por cuanto resulta incuestionable que la tutela ambiental debe ser esencialmente preventiva.”

(*La cursiva nos pertenece)

¹¹⁷ <http://www.cij.gov.ar/nota-20955-La-C-mara-Federal-de-Casacion-Penal-ratifica-juicio-oral-en-un-caso-de-da-o-ambiental.html>.

Sentencia del 02/12/2015.

Más allá de que aquí se trate de cuestiones de índole penal, el caso traído a estudio no puede dejar al margen cuestiones de derecho ambiental. En este sentido, no hay duda que esta rama del derecho posee jerarquía constitucional y agrupa cuestiones de sensible interés social, vinculadas no sólo con la defensa del bien colectivo ambiente, sino también con la calidad de vida, el desarrollo sustentable, la salud pública y por sobre todas las cosas la protección de futuras generaciones (...). Todas estas circunstancias se desprenden de la acción que se le imputa a Bianciotto (y sus consortes de causa) y son derivación directa de los motivos que llevaron a sostener al final que casos como el presente han de ser ventilados en juicio oral y público" (...) "De la reseña que antecede se aprecia que si bien es cierto que de los informes elaborados por los especialistas surge que la recuperación natural del área es "exitosa", dicha circunstancia no importa la modificación de la imputación por la que los encausados fueran requeridos a juicio ni resta gravedad a las conductas atribuidas.

El juez Gustavo M. Hornos dijo (Considerando n° 3):

Aun cuando pueda admitirse cierta razón al argumento de que han variado alguna de las circunstancias existentes en el primer planteo de suspensión de juicio a prueba en tanto se elevaron los montos ofrecidos en concepto de reparación de daños como así también la cantidad de horas de tareas comunitarias, y que el fiscal de juicio entendió que en el caso concreto correspondía la concesión del instituto, la gravedad del hecho que se le imputa al encausado constituye un fundamento decisivo para concluir en la necesidad de que el proceso transcurra la etapa correspondiente al debate oral y público puesto que se presenta como la mejor manera de aclarar y deslindar las responsabilidades, y procurar su prevención futura." (...) "En este escenario, y en cuanto a la evaluada gravedad de la conducta juzgada debe considerarse el daño ecológico que implicó la tala de. Por ello, entiendo que en el caso no debe olvidarse que también se encuentra en juego la lesión al medio ambiente, precepto que cuenta con la protección de nuestra norma fundamental en su artículo 41. Es que, la magnitud de la afectación, impone la necesidad de que se lleve adelante la etapa del juicio oral y público." (...) "Al respecto, la Corte Suprema fue categórica "La tutela del ambiente importa el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos, que son el correlato que tienen a disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras. La mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos estos mandatos constitucionales. En pos de la eficacia de la norma jurídica se define la necesidad de dilucidar los hechos en un juicio oral, así como, en su caso, tornar efectiva la sanción prevista en la ley." (*El resaltado nos pertenece).

IV.e. Centro de Información Judicial - Agencia de Noticias del Poder Judicial Nacional (CIJ)

IV.e.1. Conferencias en General

- En el encuentro del Foro de Políticas de Estado de la Corte, Lorenzetti expuso sobre “la inserción internacional de la Corte Suprema: políticas de Estado en materia ambiental a nivel global”.

Fecha: 06/06/16.¹¹⁸

- Durante el XX Encuentro de Presidentes y Magistrados de Tribunales, Salas y Cortes Constitucionales de América Latina, celebrado bajo el lema: “Nuevas prácticas y narrativas constitucionales en América Latina: aportes desde la Justicia”, Lorenzetti disertó sobre “La evolución del derecho constitucional ambiental”.

Fecha: 16 y 18/06/14.¹¹⁹

Algunas de las conclusiones publicadas fueron que el problema de la protección constitucional del ambiente no es la falta de la declaración de la misma (...), sino que el problema es la implementación (...). También se sostuvo que “La cultura jurídica latinoamericana tiene mucho que aportar al resto de las culturas jurídicas del mundo (...) y que se necesitan poderes judiciales no ortodoxos (...) y gobiernos que protejan y habiliten vías suficientes para la participación ciudadana”.

- En el Discurso efectuado en el Acto de presentación de la Oficina de Justicia Ambiental de la CSJN Lorenzetti enfatizó:

para los gobiernos, el ambiente es una cuestión ajena, que no merece una importancia relevante como para estar en la agenda (...) los gobiernos que deberían tener estados activos en este campo practican el dejar hacer y dejar pasar. Se ocupan de las próximas elecciones y no de las próximas generaciones. Es falso prometer un futuro a los jóvenes si no nos ocupamos de la cuestión ambiental (...) los efectos ambientales más graves los pagan los más humildes. No hay contradicción entre la lucha por la igualdad y la lucha por el ambiente. Debemos solucionar los dos problemas al mismo tiempo”.

Fecha: 24/04/14.¹²⁰

¹¹⁸ <http://www.cij.gov.ar/nota-21822-Lorenzetti-disertar--sobre--la-inserci-n-internacional-de-la-Corte-Suprema--pol-ticas-de-Estado-en-materia-ambiental-a-nivel-global--.html>

¹¹⁹ <http://www.cij.gov.ar/nota-13632-Se-llev--a-cabo-el-XX-Encuentro-de-Presidentes-y-Magistrados-de-Tribunales--Salas-y-Cortes-Constitucionales-de-Am-rica-Latina.html>

¹²⁰ <http://www.cij.gov.ar/nota-13263-Ricardo-Lorenzetti---Es-falso-prometer-un-futuro-a-los-j-venes-si-no-nos-ocupamos-de-la-cuesti-n-ambiental-.html>

- En el Discurso de Apertura del año Judicial 2014 Lorenzetti puntualizó que:

“El derecho es hoy un modo de proteger los derechos concretos del ciudadano común frente a los abusos que pueda cometer el Estado o el poder económico, y de tutelar el entorno ecológico para las generaciones futuras”.

También indicó que: “La crisis ambiental es el principal problema que tenemos por delante (...) la civilización es frágil. Las catástrofes ambientales y tragedias sociales son cada vez más frecuentes”. “Los gobiernos ceden cada vez más a las presiones de las corporaciones para el uso irracional de los recursos naturales. El nivel de protección ambiental no sólo no avanza, sino que disminuye. Es falso prometerles a los jóvenes un futuro si al mismo tiempo no se invierte en ese futuro; no hay futuro si hoy no se cuida el ambiente. Debemos comenzar un ciclo diferente (...) El ciclo que comienza es la posibilidad de construir un sistema de derechos de libertad, igualdad y sustentabilidad ecológica en un sistema republicano”. “El derecho es hoy un modo de proteger los derechos concretos del ciudadano común frente a los abusos que pueda cometer el Estado o el poder económico, y de tutelar el entorno ecológico para las generaciones futuras”.

Fecha: 06/03/14.¹²¹

- En el Discurso durante las XXII Jornadas Científicas de la Magistratura Argentina, Lorenzetti afirmó: “las luchas por la igualdad están inescindiblemente unidas a la luchas ambientales” (...) “no hay que desarrollar políticas públicas pensando en las próximas elecciones sino en las futuras generaciones”. Fecha: 16/05/13.¹²²

IV.e. 2. Foro de Políticas de Estado de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

- En el encuentro del 09 de junio de 2014, Lorenzetti disertó sobre “Derechos económico-sociales y su implementación en la jurisprudencia de la Corte Suprema”¹²³

Lorenzetti -luego de focalizar en la necesidad de pensar a mediano y largo plazo, pensar más allá de los acontecimientos cotidianos y tener una visión de estadistas-, expresó que frente a un derecho económico y social como la vivienda

¹²¹ <http://www.cij.gov.ar/nota-13009-Ricardo-Lorenzetti-encabez--el-acto-de-apertura-del-a-o-judicial.html>

¹²² <http://www.cij.gov.ar/nota-11425-Lorenzetti---Los-poderes-judiciales-deben-guiarse-por-los-grandes-ideales-.html>

¹²³ Conferencia del Foro de Políticas de Estado realizada por Ricardo Luis LORENZETTI el 09/06/2014 sobre “Derechos económico-sociales y su implementación en la jurisprudencia de la Corte Suprema ” en sitio web www.cij.gov.ar

digna, la alimentación, el agua potable, las jubilaciones, el derechos a la prestaciones de salud, hay obligaciones de hacer en juego a cargo del Estado, que en el Poder Judicial se traducen muchas veces en sentencias exhortativas. Explicó que el contenido del derecho económico-social depende del caso concreto y va cambiando constantemente, por lo que el problema en Argentina y en todo el sistema continental es establecer cuál es el contenido de los derechos económicos y sociales.

Además, agregó que el Poder Judicial debe respetar criterios mínimos y no invadir otros campos. Es decir, hay bienes primarios que son los mínimos que deben ser garantizados por los Tribunales.

Finalmente remarcó que hay procedimientos para enfrentar las demandas de la sociedad y enfrentarlas.¹²⁴

- En el encuentro del 06 de junio de 2016, Lorenzetti disertó sobre “La inserción internacional de la Corte Suprema: políticas de Estado en materia ambiental a nivel global”¹²⁵

Dejó sentado expresamente, el presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Ricardo Luis Lorenzetti que la materia ambiental es una política de estado de la Corte.

En la conferencia el máximo representante del Poder Judicial Argentino, se preguntaba por qué es necesaria una política internacional, es decir, la presencia internacional en materia ambiental: “...todos los problemas ambientales de hoy trascienden cualquier tipo de frontera”. De esta manera, continuó explicando que tales problemas, en primer lugar,

[...] “trascienden las fronteras locales; nosotros tenemos una histórica división jurisdiccional donde hay jueces de una provincia, de una ciudad, jueces federales, hay divisiones, y entre todos ellos cada uno tiene sus competencias, hay una división histórica que es correlativa con las divisiones que tiene el país en materia federal. Las provincias tienen competencia política, legislativa y jurisdiccional. A escala global, sucede lo mismo, cada estado tiene su competencia dentro de un territorio. Este concepto así expresado tiene una antigua historia, pero es justamente lo que está en crisis en la actualidad. Estamos pasando a una etapa en donde la organización estadual y todo el régimen jurisdiccional y de divisiones políticas está crujiendo porque los problemas -los supuestos de hecho- exceden ese tipo de divisiones.

¹²⁴ <http://www.cij.gov.ar/nota-13566-Ricardo-Lorenzetti-encabez-un-nuevo-encuentro-del-Foro-de-Pol-ticas-de-Estado.html>

¹²⁵ Conferencia del Foro de Políticas de Estado realizada por Ricardo Luis LORENZETTI el 06/06/2016 sobre “La inserción internacional de la Corte Suprema: políticas de Estado en materia ambiental a nivel global”. Sitio web: <http://www.cij.gov.ar/nota-21822-Lorenzetti-disert-sobre-la-inserción-n-internacional-de-la-Corte-Suprema-pol-ticas-de-Estado-en-materia-ambiental-a-nivel-global-.html>

Luego, el magistrado, da ejemplos de algunos bienes que han dado o darán origen a problemáticas ambientales. De tal modo al referirse al Riachuelo, indicó que

[...] el problema no se resolvió durante 100 años porque había una división. La cuenca del Riachuelo estaba dividida jurisdiccionalmente en distintos juzgados, políticamente en diferentes intendencias, Ciudad de Buenos Aires y la Nación: cada una con competencias superpuestas. Las divisiones generan no sólo dificultades para lograr una política común, sino también genera una suerte de mercado entre los agentes contaminantes ya que cada uno va a invertir en donde haya menor nivel de control ambiental; entonces donde hubiera mayor competencia legislativa o regulatoria, menor inversión había. A más baja regulación, más inversiones tengo. Esta estructura debía ser cambiada. Por ello la CSJN intenta pasar a una regulación basada en la cuenca y no en las divisiones territoriales comunes. Esto fue lo que se hizo en las primeras decisiones de la Corte, y que dio origen a que luego se dictara una ley que creó la autoridad de cuenca. Entonces hay una política y una división administrativa y regulatoria en función de la cuenca y no en función de otros aspectos.

[...] Si nosotros tomamos los problemas que hay en los ríos a nivel mundial, esto es muy frecuente porque la mayoría de los ríos generan este tipo de problemas. Salvo algunos que están dentro de jurisdicciones más o menos delimitadas, hoy tenemos problemas muy serios en casi todos los ríos más importantes del mundo porque tienen divisiones políticas nacionales. Por ejemplo, el Río Amazonas y Río Danubio son grandes ríos que atraviesan países por lo que es muy difícil su regulación. No hay una autoridad regulatoria basada en la cuenca, por más que haya tratados internacionales que van en ese sentido.

[...] Los acuíferos tienen un problema similar como es el acuífero guaraní (Argentina, Paraguay y Brasil), es muy difícil encontrar una solución si no trascendemos esas fronteras.

[...] En el caso de los hielos y glaciares también generan problemas similares. Hoy en la Cordillera de los Andes hay una altísima conflictividad a raíz de los glaciares y la actividad minera. La Corte revocó una cautelar para que se pueda aplicar la ley de glaciares. El problema que tenemos es que los glaciares del sur del país están sometidos a jurisdicciones muy disímiles. Lo que sucede en un glaciar es una consecuencia muchas veces de lo que se hace en un país o en otro país. Nosotros tenemos glaciares compartidos con Chile. A su vez, en la Antártida, Polo Sur y Polo Norte hay una disputa jurisdiccional muy grande porque los glaciares significan mucho para el agua dulce. Vemos la necesidad importante que exista una regulación transnacional.

[...]Respecto del agua salada, la situación de los mares es peor. Aún seguimos teniendo la figura del derecho romano de *res nullius* -cosa de nadie-,

donde no hay nadie que sea dueño. Los mares se han transformado en un depósito donde es difícil que haya alguna autoridad que los controle. Existen grandes islas de plástico flotando en nuestros mares sin que exista un control por el desecho industrial que hay. Por ejemplo, la bahía de Guanabara de Río de Janeiro está absolutamente contaminada porque todos los desechos van directo a la bahía. Así podemos recorrer el planeta en materia de océanos y el nivel de contaminación es alto porque al no haber una actividad regulatoria específica, sucede algo similar.

[...] En cuanto a la situación de los bosques, pasa algo similar. Porque las decisiones que se toman sobre la Amazonas tiene un impacto global. La decisión de deforestar depende de un Estado o, a veces, de una Provincia o, a veces, es local, lo que acarrea problemas muy difíciles porque el impacto es global. Es decir, decisión local pero el impacto es global. El problema es que las decisiones locales muchas veces no tienen en cuenta el impacto global. Por ejemplo, en la causa Dino Salas, se puso el acento en que el análisis de la deforestación debe ser global porque el impacto es sistémico. Hay que analizar todo el impacto global, debe ser mucho más comprensivo.

[...] En cuanto a las especies, se sabe que el tráfico de especies es uno de los negocios más rentables que existe en cuanto al volumen económico. Es un negocio internacional por lo general global. Hay un comercio nacional y transnacional de especies porque al haber comercio internacional hay dos aspectos a tener en cuenta: cómo se hace para controlar el tráfico de especies que requiere un control administrativo que depende de algunos Estados; luego tenemos un control judicial; pero también tenemos el control financiero que permite eso ya que el dinero al circular por los bancos pierde ese valor repudiable moralmente por el tráfico de especies. Vincular el financiamiento de actividades, incrementarse el control del lavado financiero y de préstamos o créditos para estas actividades. El control es casi imposible hacerlo a nivel local. Hoy es necesario hacerlo desde una visión más amplia.

[...] En el campo del cambio climático no hay duda que el abordaje debe ser internacional porque es toda la atmósfera la que está cambiando. En el caso "Massachusetts c/ EPA Agencia de Protección Ambiental" de la Corte de Estado Unidos se discute por qué la regulación de Estados Unidos debe ser más rígida si otros países no lo hacen o no regulan con la misma intensidad. Porque la regulación puede generar una restricción de la actividad económica, lo que puede generar desempleo, menos consumo. El impacto ambiental proviene de una multiplicidad de causas que provienen de muchos países. La Corte de USA decidió que había que hacer una regulación. Luego hubo un acuerdo sobre cambio climático que establece objetivos para la reducción de las emisiones. Eso también es necesario que todos lo hagamos al mismo tiempo sino sucede lo que decía Jauretche: es muy común que digamos en Argentina "animémonos

pero vayan” -estamos de acuerdo pero vayan ustedes primero-. Estos objetivos están generando decisiones judiciales difíciles para los Estados. En Holanda, por ejemplo, ya hubo decisiones en este sentido donde se le dice al Estado que tiene que cumplir con lo que firmó dentro del Estado. ¿Por qué debo cumplir yo y no los demás? Se genera una cantidad de conflictos de todo tipo.

[...] Dentro de las consecuencias del cambio climático: tenemos tragedias climáticas que generan catástrofes ambientales y sociales como terremotos, tsunamis, tormentas, inundaciones, etc.: las consecuencias económicas y los desplazados ambientales que producen impacto en varios países. El que se hace cargo de ello es el país que lo sufre aunque se sabe que las causas vienen de muchos otros países. Los costos de los daños materiales los soporta el país donde aparecen dificultades tanto económicas como humanas, donde aparecen los desplazados y la explotación. Como consecuencia de esto último vemos personas que deambulan por el mundo que no tienen derechos, sólo tienen necesidades. Van a otros países donde en esos países son considerados extranjeros y se dice: “los derechos constitucionales son para los que viven en el país, para los que son ciudadanos”. Los derechos fundamentales no son solo de los ciudadanos sino que son de los seres humanos, por ello los inmigrantes también tienen derechos fundamentales. La mayoría de la Corte de los países no opinan eso. La Corte sí ha reconocido tales derechos a los inmigrantes porque nosotros somos un país de inmigrantes aunque esto no es lo que sucede a lo largo del planeta donde hay muchos desplazados que tiene problemas muy serios y que no tienen derechos. Eso genera una crisis humanitaria, lo que se ha llamado la esclavitud del Siglo XXI. Esas personas sin derecho caen dentro de redes de narcocriminalidad que hace que esas personas caigan en redes de trata, explotación infantil, abusos. Vemos como la magnitud de problemas se va escalonando y complementando.

[...] El problema de los bienes culturales, como el paisaje, la arqueología. Cuando se destruyen monumentos arqueológicos de alto valor para la humanidad, quién se hace cargo de ello. ¿Hay derecho? Estos problemas ocurren en un mundo donde aún estamos con Estados nacionales, divisiones locales pero los problemas son globales.

[...] En la actualidad ha evolucionado la comunicación así como el mercado a nivel global, por ello el nivel de impacto que tiene la globalización de la tecnología y del mercado sobre los bienes ambientales, sobre las personas y sobre la cultura, es extraordinariamente importante y devastador. Si eso ocurría en la era industrial inmediatamente reaccionaba el Estado Nacional porque ocurría dentro de su jurisdicción pero hoy el Estado no lo puede hacer, sino solo el local puede hacerle frente. Esta es la dislocación que estamos viviendo, problemas globales frente a la gobernabilidad local.

[...] Esto genera una opción, la primera es decir yo me ocupo de lo local y se produce la competencia por el lado de los contaminadores, de las redes, de los que están lucrando con ello. A donde va conforme a un simple razonamiento de los que piensan individualmente desde el punto de vista económico de donde puede maximizar los beneficios. Maximizar mis beneficios donde hay costos más baratos. Por esto muchos Estados compiten para bajar los costos. Bajar los costos es bajar la protección, es leyes menos rigurosas. Esto explica por qué estamos retrocediendo en materia ambiental. Hoy hablamos de “no regresión” porque muchos países están bajando costos, bajando la regulación y permitiendo cuestiones con tal de que haya más desarrollo, empleo y riqueza para su gente. Esta es una opción casi natural en un sistema de Estados nacionales que no pueden pensar globalmente. Hay que pensar globalmente. La dirigencia local o el provincialismo político es pensar los problemas chiquitos con una mente chiquita, es como si nos ocupamos de disputas locales, de los problemas entre vecinos. No nos estamos ocupando de los problemas globales que afectan a la población. Esta opción también genera una dirigencia política local enfocada en lo inmediato, local y en lo pequeño. Esta dislocación es fenomenalmente importante hoy. Es por ello que se abre la opción de trabajar globalmente.

[...] Por suerte hay un gran movimiento de cambio en las instituciones globales. Sólo con instituciones globales la globalización va a ser buena. Nosotros en otras épocas hemos tenido movimiento de globalización. Por ejemplo las empresas de indias, orientales y occidentales que llegaron a India no es algo nuevo. Antes venían en carabelas, lo que es nuevo es la potencialidad tecnológica y la estructura de mercados internacionales es impresionante. Pero hay una clara desconexión entre uno y otro. Porque uno no censura la tecnología pero sí censura la trata de personas. Y tampoco censura el sistema financiero que vehiculiza eso. Por qué hay que pensar globalmente a la trata de personas, porque la articulación económica pasa al sistema bancario donde el dinero no tiene ninguna articulación con el lugar de donde salió esa plata. Estamos desarticulados también culturalmente. Lo que exige una visión distinta para el Siglo XXI es “Pensar en grande es ver cómo articulamos el sistema económico, cultural, social y jurídico”.

[...] De esto se habla poco. Pero de esto debiera hablarse si queremos solucionar realmente nuestros problemas y los de las generaciones que vienen. Necesitamos una nueva generación no en cuanto a edad sino en cuanto a cabezas, culturas, tenemos a personas muy grandes que piensan distinto como el Papa. Es un cambio cultural y en la concepción de gobernabilidad. Cuál es el cambio: pensar globalmente.

[...] Nosotros tenemos una gran tendencia opuesta a la línea de pensar globalmente que es la provinciana, la local, la pequeña que va en contra. Nosotros estamos participando en casi todos estos emprendimientos.

Por ejemplo, la Organización de Estados Americanos tiene un programa importante en materia ambiental para toda la región.

[...] Vamos a hablar de las generaciones que ya existen desde hace cincuenta años porque después de la primera guerra mundial ya había un nivel de organización global institucional: La OEA tiene un programa muy grande en materia ambiental, la CSJN está participando en programa de la OEA en materia ambiental. Hay programas educativos y la idea es desarrollar estándares que puedan ser un común denominador para las decisiones judiciales, lo mismo estamos haciendo a nivel de América en las Cumbre Iberoamericanas de Cortes Supremas y de Consejos de Magistratura que se hizo en Paraguay donde propusimos elaborar estándares mínimos. Lo que quiere decir es que podemos hacer una guía de principios. En materia de contratos internacionales hace ya muchos años que están los Principios UNIDROIT sobre los contratos comerciales internacionales. Es decir, hay una estandarización para la contratación internacional que fue incorporada para los contratos entre empresas en el Código Civil y Comercial de la Nación. Ahora, en materia ambiental. Fíjense el retraso entre uno y otro, primero va el mercado y las regulaciones muchísimo después. Pero nosotros hemos propuesto que podemos hacer una serie de principios donde podamos coincidir como el principio de acceso a la información, el acceso a la justicia en materia ambiental, cómo se deben establecer los criterios comunes para realizar el informe de impacto ambiental, el principio acceso *pro natura*; todos estos principios podrían estar en catálogo de principios, no siendo necesario que sea un tratado internacional. UNIDROIT no es un tratado, es un libro; los jueces lo citan directamente, hoy en el derecho internacional se da este fenómeno. Muchos tratados que no son obligatorios, incluso los preámbulos son citados directamente por los jueces de los países nacionales. Hoy en día el fenómeno de los tratados internacionales ha quedado en desuso porque el soft law -derecho light- es muchas veces citado por los jueces de los países nacionales. Algunas resoluciones de la Corte citan preámbulos, decisiones de organismos secundarios de los tratados. Entonces no hay que descuidar esto. Estamos trabajando para ver si podemos hacer a nivel regional de toda América principios de este tipo.

[...] A nivel global, estamos participando en el Programa de Naciones Unidas para el medio ambiente y luego de la reunión de Río +20 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible realizada en el mes de junio de 2012) crearon una Comisión -El Advisor Comité- conformada por aproximadamente 10 miembros de diversos países del mundo de Asia, América y Europa. Este grupo ha trabajado fuertemente para crear el Instituto Judicial Mundial. Hemos hecho reuniones en todo el mundo y luego de varios años vemos sus frutos porque en reunión de Río había 72 países representados en jueces. Es bueno valorar que en América Latina llevamos adelante estas cuestiones,

somos líderes mundiales. Son temáticas impulsadas por los países del sur, no del Norte. Estaban los jueces de Corte o de tribunales inferiores de casi todos los países de América Latina, África, Europa, India, Pakistán, China, Japón, Corea, Malasia. Hay una comunidad internacional que hemos creado este Instituto Judicial Global que persigue las mismas ideas. Si podemos establecer como políticas de estado para el poder judicial a nivel global, algunos principios. Aunque es mucho más difícil porque la diversidad es mayor, pero por lo menos queremos avanzar ya que esto por ahí tiene efectos dentro de muchos años. Hay que dar ahora primeros pasos para poder avanzar.

[...] Estamos entusiasmados en esta política internacional tanto a nivel regional en la OEA –en la Cumbre Iberoamericana de Corte y Consejo de la Magistratura- como en el programa de Naciones Unidas para el medio ambiente y el Instituto Judicial Global. Son dos canales importantes en los cuales se está trabajando fuertemente y esperamos tener resultados. Realmente esta es una tarea de gran envergadura y para el futuro, no es que va a tener efectos inmediatos; pero sí va a influir fuertemente porque vamos sumando gente. Todo el mundo en general quiere pensar en grande y pensar para las generaciones que vienen. Esta es la cuestión ética de hoy.

[...] La ética de los vulnerables -aquellos que no se pueden defender-, dentro de los cuales está la naturaleza. En siglo XIX, Henrik Ibsen (1879) planteó este problema que es ético. Muchas veces se reduce la ética a una cuestión personal que existe, pero la ética que significa cierta coherencia con principios para que el mundo sea mejor, requiere que pensemos así; y que no nos enredemos en cuestiones menores, que nos distraen y que hace que discutamos cosas sin importancia frente a la magnitud de lo que estamos viviendo. Nuestros problemas en el mundo son demasiado importantes como para que perdamos el tiempo o nos distraigamos en cuestiones que no tienen relación con lo que a la gente le importa. Nosotros estamos trabajando en esta línea, es importante que ustedes conozcan esto y participen. El Instituto Judicial Global ya tiene un estatuto, se va a invitar a todo el mundo a participar; en la OEA también ya hay programa educativo para jueces, hay un ecosex con datos y jurisprudencia ambiental. En Brasilia se hará en agosto una reunión para comenzar a trabajar en concreto en estos estándares mínimos, es decir: hay que trabajar”.

Finalmente, Lorenzetti invita a la comunidad a trabajar en una visión más enfocada en los ideales que siempre debemos tener y nunca debemos olvidar.

El Magistrado en su discurso indirectamente está remarcando que en el tema ambiental no es suficiente con un poder judicial local, sino que tiene que haber autoridades de aplicación global con un ente jurisdiccional con competencias más amplias que un juzgado local. Por ello, lo que se está poniendo en duda es la competencia asignada a los jueces locales para decidir en temas ambientales por

el impacto global que esto acarrea. Podríamos pensar como hipótesis, la creación de un ente jurisdiccional especializado con competencia nacional pero integrada por jueces locales, federales e internacionales donde todos puedan tener la posibilidad de aportar para lograr una solución de alcance global.

De alguna manera Lorenzetti crítica a la gobernabilidad al decir que de este tema se habla poco. Es decir el Poder Judicial está criticando a través de su máximo representante la falta de articulación global que existe en la política ambiental nacional para regular y tratar los problemas ambientales.

Finalmente, el presidente de la Corte dio a conocer la creación del Instituto Judicial Global que tendrá como misión desarrollar estándares mínimos en materia ambiental que puedan ser un común denominador para las decisiones judiciales.¹²⁶

- En el encuentro del mes de septiembre del año 2014, Lorenzetti habló sobre “El rol institucional de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la defensa de los principios republicanos de gobierno”. Vemos como la justicia ambiental, el acceso a la justicia son los principales temas de debate. Lorenzetti explicó que es la República y lo importante que de son los límites del Estado, del Poder Económico y los Medios de Comunicación que afectan la esfera privada de las personas. Definió al “Poder de estado” como líneas de acción perdurables en el tiempo para el Bienestar de la sociedad: “la República debe estar al servicio de facilitar la vida de las personas y no para dificultarla”. Asimismo, el magistrado expresó que la actuación del poder judicial es una política de estado y ello responde a la división de poderes fundamento de la República.¹²⁷

- En el encuentro del 04 de mayo de 2015, Lorenzetti disertó sobre “Implementación del Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación”.¹²⁸

En este encuentro del Foro de Políticas de Estado, Lorenzetti habló de la figura del ciudadano del siglo XXI, como un ser activo que defiende sus derechos. Explicó que “el Código menciona la dignidad como una derecho personalísimo”. Refirió que el nuevo Código contiene una disposición sobre los valores y que hay muchos derechos de carácter preventivo. Nombró cuales son los bienes jurídicos que han sido incorporados, que ahora serán tutelados de manera expresa por un Código de Fondo que es “...multicultural, siendo esa la riqueza de la Argentina”. Trató a la protección ambiental como uno de esos valores incorporados. Identificó que muchos de los daños ambientales se originan por la mano del hombre, como por ejemplo, los edificios mal construidos -esto sucedió en Nepal que originó, entre otras causas- el terremoto de Katmandú.

¹²⁶ <http://www.cij.gov.ar/nota-21822-Lorenzetti-disert--sobre--la-inserción-n-internacional-de-la-Corte-Suprema--pol-ticas-de-Estado-en-materia-ambiental-a-nivel-global--.html>

¹²⁷ <http://www.cij.gov.ar/nota-13863-Lorenzetti---La-Rep-blica-debe-estar-al-servicio-de-facilitar-la-vida-de-las-personas-y-no-para-dificultarla-.html>

¹²⁸ Conferencia del Foro de Políticas de Estado realizada por Ricardo Luis LORENZETTI el 04/05/2015 sobre “Implementación del Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación”, recuperado del sitio web www.cij.gov.ar

“En el título preliminar se protegen los bienes colectivos” y también se ha incorporado el concepto de sustentabilidad. “El agua potable fue suprimido por el Poder Ejecutivo. Los Tribunales discuten en el mundo si a un pueblo le dan agua potable o no”. En el código se regula el consumo sustentable y los desechos del consumo. Las normas del Código son las banderas que los argentinos pueden tener para el futuro.

A su vez, explicó que en cuanto a su “implementación, el enforcement: es el Poder Judicial quien lo hace cumplir, aunque lo mejor es que se cumpla la ley espontáneamente, el compliance: lo ideal es que la sociedad se encamine hacia estos valores”.

Luego, sostuvo que:

[...] hay una distancia entre la gobernabilidad común y la agenda del ciudadano común. Hay una apatía institucional porque no se habla en la agenda pública de muchos problemas existentes en torno a estos valores del Siglo XXI, aunque hay muchas organizaciones que luchan por estos valores -valores que guían a la sociedad-.

Finalmente, terminó su conferencia haciendo hincapié en la necesidad de un poder judicial activo que haga que se cumplan estos valores para que puedan trascender.¹²⁹

- En el encuentro del 05 de mayo de 2016, Lorenzetti disertó sobre “La gobernabilidad política, social y ambiental. Nuevos marcos institucionales”.

Esta conferencia no se encontró en la web.

IV.f. Portal del Poder Judicial de Córdoba, Portal de la Procuración del Tesoro de la Nación, Ministerio Público Fiscal Nacional y Provincial

- El Tribunal Superior de Justicia de Córdoba llevó a cabo el acto de apertura del año judicial. En dicho acto, el Dr. Domingo Juan Sesin enfatizó que, en el actual estado social y democrático de derecho, “los derechos individuales tienen que convivir con los derechos sociales. (...) En la actualidad, se siguen tutelando los derechos de propiedad y de libertad de mercado, pero ambos con un límite infranqueable: la solidaridad, la paz, el interés general y el respeto del medio ambiente”. En ese sentido, el titular del Alto Cuerpo expresó que se debe lograr la armonía entre los derechos, porque “si cada principio o valor se entendieran como absolutos sería imposible la convivencia colectiva”. Fecha: 08/03/2016.¹³⁰

¹²⁹ <http://www.cij.gov.ar/nota-15886-Ricardo-Lorenzetti-brind-una-conferencia-en-la-Feria-Internacional-del-Libro-de-Buenos-Aires.html>

¹³⁰ <http://www.cij.gov.ar/nota-20268-El-Tribunal-Superior-de-Justicia-de-C-rdoba-llev-a-cabo-el-acto-de-apertura-del-a-o-judicial.html>

IV. g. Portal del Tribunal Superior de Justicia de Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)

- En los autos “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Naddeo, María Elena y otros c/ GCBA s/ otros procesos incidentales”¹³¹ el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dictó una medida cautelar de no innovar frente a la ejecución del proyecto denominado “Edificios del nuevo distrito gubernamental” por omitir la Evaluación de Impacto Ambiental previa y no dar intervención a la Secretaría de Planeamiento Urbano y la Secretaría de Cultura¹³².

En primera instancia, los actores María Elena Naddeo, Virginia González Gass, Aníbal Ibarra y Fabio Hernán Basteiro, invocando su condición de habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, y de diputados de la Legislatura y miembros de la Comisión de Salud del citado cuerpo, promovieron una acción de amparo colectivo contra el GCBA, con el objeto de que se suspendiera la construcción de los edificios del “Nuevo Distrito Gubernamental”, en parcelas afectadas del Hospital Borda, solicitaron que (i) se suspendiera con carácter cautelar la ejecución del proyecto denominado “Edificios del nuevo distrito gubernamental”, (ii) se dejará sin efecto cualquier clase de trabajo u obra constructiva sobre el terreno en el que se halla emplazado el Hospital Borda, (iii) se preservara al mencionado predio de cualquier modificación atento a su carácter de “Monumento Histórico Nacional” (iv) se sometiera el proyecto a los organismos competentes relativos a la protección del Patrimonio Histórico; (v) se otorgara al predio la protección edilicia y ambiental prevista en el CPU. La jueza de primera instancia ordenó al GCBA que se abstuviera de dar inicio a cualquier construcción, emplazamiento preparatorio de obra, o afectación del funcionamiento y uso actual de los inmuebles y jardines aledaños del Hospital Borda hasta el dictado de la sentencia definitiva. Dicha decisión fue apelada por el GCBA.

¹³¹ TSJ CABA, Res. del 16/12/2015, en “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Naddeo, María Elena y otros c/ GCBA s/ otros procesos incidentales” integrado por los ministros: Casás, Conde, Ruiz, Weinberg y Lozano.

¹³² Voto del Dr. Casás (Considerando N° 2): “La demandada alega la arbitrariedad del decisorio de la Cámara CAyT por cuanto, a su criterio, el a quo se habría apartado de los informes técnicos agregados al expediente -que acreditarían la categorización del proyecto como “sin relevante efecto ambiental-, al tiempo que habría desconocido constancias obrantes en autos que darían cuenta de que no resultaba necesaria la intervención de las Secretarías de Planeamiento y de Cultura del GCBA.

Sin embargo, estos argumentos no resultan suficientes para demostrar el desacierto extremo de la decisión adoptada sobre un ámbito que, por regla, es propio de los jueces de mérito. En efecto, respecto del primero de los planteos, se advierte que la alzada efectuó diversos desarrollos para ponderar la constancia de categorización de marras. Puntualmente, tuvo en cuenta el art. 5 de la ley n° 123 y la presunción establecida en art. 13, inc. f, de ese cuerpo legal de cara al hecho que el propio certificado -emitido pocos días después de la decisión de esa misma Sala que había decidido mantener la cautelar dictada por el juez de grado- aludiera a un proyecto con una superficie de 49.910 m², sumado a la necesidad de tener en cuenta el principio precautorio que rige en materia ambiental y urbanística. Y, en este sentido, la interesada no ha efectuado una crítica sólida de esos fundamentos que fueran esgrimidos por los jueces de la causa para sustentar su conclusión. Es que la Cámara CAyT mantuvo el criterio vinculado a la necesidad de su intervención a partir de la valoración de lo dispuesto en la ley n° 3.538 y en el art. 10.1.4 del CPU, por un lado, y en la ley n° 1227, por el otro -en lo relativo a la intervención de la Secretaría de Planeamiento y de la Secretaría de Cultura, respectivamente-, frente a lo expresado en unos informes, que el a quo entendió genéricos, emitidos por una repartición subalterna y/o diferente a las dos dependencias aludidas.”

La Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario confirmó la medida cautelar dictada y resolvió “mantener la vigencia de la medida cautelar dictada (...) hasta tanto se dicte sentencia definitiva o se dé cumplimiento con los recaudos procedimentales establecidos en cuanto se señaló la falta de intervención, en el marco del procedimiento administrativo previo al dictado del decreto n° 121/12, de la Secretaría de Planeamiento Urbano y de la Secretaría de Cultura, así como la ausencia del previo estudio de impacto ambiental”.

- En la causa “AXION Energy Argentina SA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘ESSO Petrolera Argentina SRL s/ infr. art.(s) 2.2.14, sanción genérica”¹³³ el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, resolvió dejar sin efecto la sentencia dictada en las instancias anteriores por considerar que se había omitido en el pronunciamiento del a quo considerar que la estación de servicio no era una nueva instalación sino que ya venía operando con anterioridad a la sanción de la ley n° 123, la cual instrumenta dos sistemas destinados a asegurar el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano, preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras. El primero de ellos se encuentra orientado a prevenir los efectos dañosos de las obras futuras y el segundo, de transición, tiene por objeto que las actividades en curso sean adecuadas a las mismas pautas que rigen para las aún no realizadas. En este último sentido, el art. 40 de la ley n° 123 establece, en su primer párrafo, que: los responsables de actividades, proyectos, programas o emprendimientos que se presumen como de Impacto Ambiental con relevante efecto que se encuentren en desarrollo, ejecución o funcionamiento al promulgarse la presente ley, deben presentar un Estudio Técnico de Impacto Ambiental elaborado de conformidad a lo indicado por el artículo 19 y en los plazos que determine el cronograma que establezca la autoridad de aplicación con anterioridad al 31 de diciembre de 2006.

Por su parte, la reglamentación de la ley n° 123 establece que, en efecto, las actividades preexistentes a la entrada en vigencia de la mencionada norma “deberán ajustar su actividad mediante la presentación de un Plan de Adecuación Ambiental de conformidad con los lineamientos que establecerá la Autoridad de Aplicación”¹³⁴.

¹³³ TSJ CABA, Res. del 20/04/2016 en “AXION Energy Argentina SA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘ESSO Petrolera Argentina SRL s/ infr. art.(s) 2.2.14, sanción genérica” integrado por los ministros: Casás, Conde, Ruiz, Weinberg y Lozano.

¹³⁴ Breve resumen: El apoderado de AXION Energy Argentina S.A. interpuso recurso de queja contra el pronunciamiento de la Sala II que declaró inadmisibile el recurso de inconstitucionalidad, a través de dicho remedio procesal la compañía petrolera cuestiona la resolución que confirmó, por mayoría, la sentencia de primera instancia que había condenado a Axion a la pena de multa de treinta y cuatro mil unidades fijas (34.000 UF) por considerarla responsable de la falta prevista en el art. 10.1.1, primer párrafo, de la ley n° 451 —“no acreditar certificado de aptitud ambiental” del establecimiento comercial en la Av. Las Heras 2499 que funciona como estación de servicio de combustible líquido, ya que consideraba que la sentencia de Cámara era lesiva de la garantía de defensa en juicio y debido proceso legal porque había incurrido en arbitrariedad. En ese sentido, sostuvo que la decisión se

IV.h. Jurisprudencia anterior a noviembre de 2015: fallos relevantes

- En el fallo “Benatti, Víctor Hugo c/ Municipalidad de Villa Allende”¹³⁵ se definieron cuáles eran los objetivos que debe cumplir toda política pública y acción gubernamental para cumplir con los presupuestos mínimos contenidos en la Ley General de Ambiente:

[...]toda política pública y acción gubernamental referida a una cuestión ambiental debe adecuarse a los principios y normas de la Ley 25.675 de presupuestos mínimos, de modo tal que, entre otros objetivos, se impidan los hechos o circunstancias que ocasionen problemas ambientales y se prevengan los efectos negativos que sobre el ambiente se puedan producir; se evite postergar, so pretexto de falta de información o de certeza científica, la adopción de medidas eficaces cuando se acredite un riesgo de daño grave o irreversible; se garantice el uso y el goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras; se responsabilice a quien causa un deterioro ambiental y se procure el aprovechamiento de los recursos naturales a través de una gestión apropiada de modo que los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos sean utilizados en forma equitativa y racional” (...) “...se consagre el principio precautorio como una de las directrices jurídicas fundamentales para resolver los conflictos que se suscitan cuando se invoca una lesión al medio ambiente”.

Además, se sostuvo que el hecho de que un convenio con un sentido universal incluya “a los crematorios de cadáveres como una fuente de emanaciones de sustancias tóxicas permanentes” es una “...razón atendible al momento de diseñar una política pública en materia de ordenación territorial del uso del suelo”.

- En el fallo “Asociación Civil Nuevo Ambiente Centro Vecinal Punta Lara v. Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado S.A”, la Cámara de Apelaciones Platense dijo que:

el art. 41 consagra un nuevo principio al asignar competencia específica y privativa al Congreso Nacional para regular los presupuestos mínimos de protección ambiental, dejando a las provincias el dictado de la legislación pertinente " "De este modo la LGA define a los presupuestos mínimos como "toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto establecer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental.

había apartado de las constancias de la causa y había omitido tratar cuestiones sustanciales como la aplicación al caso del art. 40 de la ley n° 123 en atención a que la estación de servicio ya se encontraba funcionando con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha ley.

¹³⁵ TSJ, Sala Contencioso Administrativa, Sentencia N° 3 del 16/02/2012 “Benatti, Víctor Hugo c/ Municipalidad de Villa Allende”, Considerandos 18, 21.1 y 21.2. Vocales: Doctores Domingo Juan Sesin, Aída Lucía Teresa Tarditti y Armando Segundo Andruet (h).

Se sostuvo también que las leyes de presupuestos mínimos "...vienen a conformar los cimientos jurídicos sobre los que se construye la política ambiental, definiendo las áreas prioritarias para la gestión pública y los instrumentos para lograr los objetivos definidos por la política ambiental. En ese sentido, ha de destacarse que la ley constituye el fundamento para una política de Estado en la materia, orientada a encaminar a todos los municipios y provincias del país a adecuar su gestión a las pautas mínimas estipuladas para el manejo de residuos" (...) "Congruencia significa, en términos del legislador, que el complemento legislativo provincial -al que agrega el municipal- deberá ser "adecuado" a los principios y normas que establece la LGA. Adecuar significa "acomodar una cosa con otra". Con ello lo que se quiere decir es que las normas que pertenezcan a los órdenes provinciales y municipales se deberán amoldar a las de presupuestos mínimos nacionales (consecuencia directa del principio de supremacía federal del art. 31 Ver Texto CN.), pero desarrollándolas o maximizándolas en la protección"¹³⁶.

- En el fallo "Edesur S.A v. Fisco de la Provincia de Buenos Aires"¹³⁷ de la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires se dijo, en referencia a los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión y eliminación de los PCBs, "en todo el territorio de la Nación en los términos del art. 41 de la CN, que "habilitan a cada provincia a elaborar sus propias políticas ambientales en el marco de su competencia territorial".

"Esta Suprema Corte ha reconocido en las autoridades locales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, como asimismo valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido. Tal conclusión cabe extraerla de la propia Constitución, que si bien establece que le corresponde a la Nación "dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección", reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia, las que no pueden ser alteradas (art. 41 Ver Texto , tercer párrafo, CN). Que la solución propuesta tiene respaldo en el respeto de las autonomías provinciales. Nos encontramos, entonces, frente a un poder o facultad en materia ambiental que corresponde a la Provincia (causa I. 1305, "Municipalidad de La Plata Ver Texto", sent. del 17-VI-1997, en "D.J.B.A.", t. 153, pág. 132; JA 1998-I-280; "La Ley Buenos Aires", año 1998, pág. 34)".

- En el fallo "Yane, Salvador v. Municipalidad de General Alvarado"¹³⁸, la

¹³⁶ Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata, Fallo del 22/06/2006 en "Asociación Civil Nuevo Ambiente Centro Vecinal Punta Lara v. Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado S.A.", publicado en Abeledo Perrot No: 35003901.

¹³⁷ Suprema Corte de Buenos Aires, Sent. del 25/11/2011 en "Edesur S.A. contra Fisco de la Provincia de Buenos Aires. Pretensión anulatoria", Considerando 2º, Vocales: Luis E. Genoud.- Hilda Kogan.- Héctor Negri.- Eduardo J. Pettigiani.- Eduardo N. de Lázari.- Daniel F. Soría. Publicado en la Ley Online, Cita Online: 70061987.

¹³⁸ Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, del 14/11/2007 en "Yane, Salvador v. Municipalidad de General Alvarado", Vocales: Héctor Negri.- Hilda Kogan.- Luis Genoud.- Carlos Hitters. Publicado en: LNBA 2008-3-337; Cita Online: 35020558.

Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires expresó que: Sobre esta norma se ha expresado que las Leyes de Presupuestos Mínimos no son únicamente la consecuencia de la particular regla de concertación y procura del consenso entre la Nación y las provincias fijadas por el constituyente de la reforma, sino también la estructura jurídica a partir de la cual se construye una política de Estado en materia de protección del entorno y desarrollo sustentable. En tal sentido, los lineamientos de la política ambiental nacional diseñada a partir de los acuerdos logrados por las provincias y la Nación en el marco del federalismo concertado se plasmarán en normas que, más allá de las obligaciones y derechos que pudiesen crear para los administrados o el propio sector público, constituyen un verdadero programa de gestión para el desarrollo sustentable. Las Leyes de Presupuestos Mínimos vienen a conformar los cimientos jurídicos sobre los cuales se construye la política ambiental, definiendo las áreas prioritarias para la gestión pública y los instrumentos para lograr los objetivos definidos por la política ambiental. Eso al menos es lo que pareciera haber inspirado a quienes idearon y concibieron la reforma constitucional de 1994, al incorporar el "**derecho al ambiente**", con la regla específica de concertación entre jurisdicciones, a partir de la facultad de la Nación de fijar los presupuestos mínimos (conf. Walsh, Juan R., "La ley 25916 Ver Texto sobre gestión de residuos domiciliarios: una pieza nueva en el tablero de los presupuestos mínimos de protección ambiental", LL LXIV-E, 2004, p. 6565).

Algunas resoluciones han explicado, citando a Juan Rodrigo Walsh, que una ley de presupuestos mínimos es la estructura jurídica a partir de la cual se construye una política de Estado en materia de protección del entorno y desarrollo sustentable. En función de ello, estas leyes no son únicamente la consecuencia de la particular regla de concertación y procura del consenso entre la Nación y las provincias fijadas por el constituyente de la reforma. En tal sentido, los lineamientos de la política ambiental nacional diseñada a partir de los acuerdos logrados por las provincias y la Nación en el marco del federalismo concertado se plasmarán en normas que, más allá de las obligaciones y derechos que pudieran crear para los administrados o el propio sector público, constituyen un verdadero programa de gestión para el desarrollo sustentable.

- En el fallo "CO.DE.CI"¹³⁹ el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro dijo que:
[...] habiéndose dictado la ley 25.675 -Ley General del Ambiente, presupuestos mínimos-, hay un punto de partida común en esta ley a partir del cual se unifican las políticas nacionales sobre cada una de las materias que pueden merecer, además, una consideración especial cuando se trata de la explotación de determinados recursos naturales y donde rigen, además de la legislación nacional, convenciones y tratados internacionales.

¹³⁹ Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, del 16/08/2005 en "CO.DE.CI de la Provincia de Río Negro", de Vocales Luis A. Lutz. - Víctor H. Soderó Nievas. - Alberto I. Ballardini. Publicado en: LA LEY 2006-C, 223, con nota de Eduardo Pablo Jiménez; LL Patagonia 2006, 69; Cita Online: AR/JUR/4594/2005.

- Fallo “CEAMSE c. Nuevo Ambiente Centro Vecinal de Punta Lara”¹⁴⁰ de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata:

El 4 de agosto de 2004, el Congreso sancionó la ley 25.916, sobre gestión de residuos domiciliarios, como norma de presupuestos mínimos de protección ambiental. Por ello, esta ley constituye el fundamento para una política de estado en la materia, orientada a encaminar a todos los municipios y provincias del país a adecuar su gestión a las pautas mínimas estipuladas para el manejo de residuos (conf. Walsh, Juan Rodrigo, op. cit). Entre los objetivos establecidos en la normativa se encuentran, el de “lograr un adecuado y racional manejo de los residuos domiciliarios mediante su gestión integral, a fin de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población” (art. 4º, inc. a), “minimizar los impactos negativos que estos residuos puedan producir sobre el ambiente” (art. 4º, inc. c), “lograr la minimización de los residuos con destino a disposición final” (art. 4º, inc. d).

Por ejemplo, respecto de la Ley 25.916 sobre gestión de residuos domiciliarios, in re “Ceamse” la Cámara indicó que como norma de presupuestos mínimos de protección ambiental aquella constituye el fundamento para una política de estado en la materia, orientada a encaminar a todos los municipios y provincias del país a adecuar su gestión a las pautas mínimas estipuladas para el manejo de residuos (conf. Walsh, Juan Rodrigo¹⁴¹).

- CSJN, 19/12/2008, “Salas, Dino y otros c/Provincia de Salta y Estado Nacional s/amparo”¹⁴²: se desarrolla en apartado **V.b. Proactividad -Inactividad del Poder Judicial**.

IV.i. Página de Class Actions en Argentina

- Tutela del derecho al hábitat: marco convencional, remedios colectivos, grupos vulnerables y rol del Poder Judicial.¹⁴³

La Sra. Asesora de Incapaces N° 1 de La Plata, Dra. Ida Adriana Scherman, interpone una acción de amparo de carácter colectivo, contra la Provincia de Buenos Aires, la Municipalidad de La Plata y la Municipalidad de Berisso, para que sus respectivas autoridades cesen su omisión e incumplimiento manifiestamente ilegal y arbitrario, efectivizando todas las medidas que importen el reconocimiento de los derechos más elementales que hacen a la dignidad humana. En especial, solicita que se proceda a arbitrar todas las medidas positivas que signifique el acceso a los

¹⁴⁰ Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, sala I, del 28/06/2005 en “CEAMSE c. Nuevo Ambiente Centro Vecinal de Punta Lara”, de Camaristas Alberto R. Durán. - Sergio O. Dugo. Publicado en: LLBA2005 (noviembre), 1247. Cita Online: AR/JUR/3886/2005.

¹⁴¹ Doctor Juan Rodrigo Walsh -antes citado-, titulado “Los cartoneros, y el problema de los residuos sólidos urbanos”, publicado en LA LEY, 2003-A, 1059.

¹⁴² Sitio oficial de la CSJN. Disponible en www.csjn.gov.ar y en la Ley Online Cita Online: 70051858.

¹⁴³https://classactionsargentina.files.wordpress.com/2016/05/2016-04-28-jca-1-lp_asesor3ada-de-incapaces-c-pcia-de-bs-as-habitat-grupos-vulnerables-soluciones-habitacionales.pdf

derechos fundamentales actualmente vulnerados de las personas afectadas en situación extrema con sus necesidades básicas insatisfechas.” (...) “La nueva especie de derechos surgida de los artículos 41 y 42 de la Ley Suprema reformada en 1994, no debe acudir a la perspectiva de la titularidad de los intereses, sino a los efectos de las sentencias toda vez que lo que hace singulares a estos nuevos derechos es su protección judicial.” (...) “Así, cuando una parte importante de la población queda excluida de bienes tan trascendentes como el suelo urbano, la vivienda y los servicios urbanos (en sentido amplio), aparecen –en la historia reciente- las ocupaciones de tierras como la forma más común de acceso al suelo para los sectores populares, a través de conductas que se desarrollan al margen de las leyes urbanísticas, motivadas por la necesidad de contar con un espacio físico (en general periférico y degradado ambientalmente) de realización personal y familiar.” (...) “la Ley 14.449 prevé, entre las circunstancias que justifican un proceso de relocalización (...) riesgo social, hidráulico o ambiental (conf. art. 29) (...) Por consiguiente, la cuestión no puede quedar circunscripta únicamente a la voluntad de quienes allí residen, toda vez que las inmediaciones de un curso de agua, un basural o, en definitiva, una porción de tierra que no forma parte de una parcela según las leyes de ordenamiento territorial y usos del suelo, no constituyen lugares aptos para vivir en condiciones seguras, dignas y sustentables”. “(...) el rol del Poder Judicial como Poder del Estado, más de ningún modo implica desentenderse de las relaciones que deben existir con los otros poderes, los que -claro está- se encuentran también vinculados con el propósito constitucional de afianzar la justicia. Dichos departamentos de Estado -Legislativo y Ejecutivo-, constituyen el canal adecuado para llevar a cabo aquellas acciones sin cuya implementación previa, se tornaría ilusoria cualquier declaración sobre el punto. De lo que se trata es de establecer políticas, planes, programas generales y específicos; acciones cuya implementación es atributo directo de los poderes públicos toda vez que trascienden el cometido y las capacidades del Poder Judicial (Fallos 331:2691, "García Méndez", cit.).

- La CSJN y su rol de control sobre otros poderes públicos: pedido de informes al Estado Nacional en amparo colectivo ambiental por las obras de las represas en Santa Cruz^{144, 145}

(...) 3- La Constitución Nacional tutela al ambiente de modo claro y contundente y esta Corte Suprema ha desarrollado esa cláusula de un modo que permite admitir la existencia de un componente ambiental del estado de derecho. Por esta razón, cabe señalar que la efectividad que se

¹⁴⁴ Corte Suprema de la Nación, fecha 26/04/2016 “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, Provincia de y otro s/ amparo ambiental” (Expte. N° CSJ 5258/2014 ORIGINARIO).

¹⁴⁵https://classactionsargentina.files.wordpress.com/2016/04/2015-04-26-csjn_asoc-de-abog-amb-de-la-patagonia-c-ena-amparo-ambiental-medidas-art-32-competencia-originaria-pj-y-juez-ambiental.pdf

reclama para todos los derechos fundamentales, también debe ser predicada respecto de los de incidencia colectiva y en particular del ambiente.

V. Ejes temáticos

V. a. Vicisitudes del Funcionamiento del Poder Judicial en lo ambiental

V.a.1. Independencia

En el campo de la minería los diarios reflejan las denuncias realizadas por la ciudadanía respecto a la complicidad del poder político y judicial con las empresas. En este sentido, Lorenzetti a lo largo de sus discursos ha remarcado la necesidad de la independencia del poder judicial y ha enfatizado en su rol, como poder del estado, de generar políticas públicas.

V. a.2. Retraso

La acción de amparo ambiental con recepción constitucional en el art. 43, segundo párrafo de la Constitución Nacional a partir de la reforma de 1994 (reglamentado específicamente en el art. 30 de la Ley 25.675 y mediante la ley 10.208 art. 70 y ss) se caracteriza por ser una acción expedita y rápida. El art. 43 de la Constitución Nacional reza: “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo...” A simple vista, surge que la característica fundamental del amparo es su rapidez, ya que se trata de un proceso comprimido, sin obstáculos procesales, destinado a brindar una respuesta judicial inmediata ante la infracción de un derecho constitucional, legal o emergente de un tratado.

De las opiniones reflejadas en los diarios relevados, los actores reflejan lentitud en el accionar de la justicia frente a las causas judiciales. Así por ejemplo, en la causa “Martínez, Sergio Raul c/ Agua Rica LLC Suco Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros s/ acción de amparo La voz del interior menciona que “un grupo de catamarqueños acampa desde hace más de un mes en la plaza Lavalle (...) para reclamar a la Corte que resolviera esa acción de amparo, que desde hace tres años estaba a estudio del máximo tribunal”. Del mismo modo el diario La Ancasti se refiere a que “Luego de casi 40 meses, la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar al recurso de queja presentado en noviembre de 2012 por los Vecinos (...)”.

V.a.3. Diferencias entre los tribunales superiores e inferiores

Aquí buscamos poner de manifiesto que hemos advertido la existencia de una bajada de línea desde la Corte Suprema de Justicia de la Nación a los tribunales provinciales en materia de minería e inferiores con competencia federal.

V.b. Proactividad -Inactividad del Poder Judicial

La protección del ambiente en general, de los cursos de agua, bosques, flora, atmosfera, fauna, y ante todo la relación que tienen con la calidad de vida del ser

humano, deben ser temas prioritarios en la agenda ambiental. Los delitos ambientales vigentes en nuestro sistema jurídico protegen los bienes que el legislador entiende como fundamentales para la sociedad, y como tales, merecen de protección legal, en nuestro caso, el bien jurídico protegido a través del art. 41 de la Constitución Nacional es el medio ambiente. En relación a su protección, el Código penal no regula de manera clara y concreta los delitos contra el medio ambiente. Sin embargo, podemos identificar algunas figuras que resguardan de un modo indirecto al medio ambiente, en el mismo articulado del código penal (delitos de daño, delito contra la seguridad y salud pública, delito de usurpación de aguas, delito de incumplimiento de los deberes de funcionario público) así como también a través de leyes especiales (Ley de Fauna 22.412, Ley 2786, Ley de Parques Nacionales 22.351, Ley 25.743 sobre Protección del Patrimonio Arqueológico, Ley de Residuos Peligrosos 24.051).

A través de los diarios relevados, hemos advertido una actuación precaria desde el poder judicial en relación a las investigaciones e imputaciones vinculadas a los delitos ambientales. Sin embargo, destacamos como proactiva y novedosa a la primera investigación penal que se abre en América latina para determinar si hay contaminación ambiental por la emanación tóxica de vehículos diésel, impulsada por el Fiscal Matheu. Asimismo nos alarma la cantidad de delitos ambientales existentes y los pocos que llegan a juicio oral y público. Consideramos que esto se debe a que los sujetos involucrados, generalmente son personas jurídicas influyentes y grupos de poder (grandes empresas nacionales, transnacionales) e incluso el mismo Estado.

V.b.1. Participación ciudadana, Estudio de Impacto Ambiental, Daño Ambiental

El Poder Judicial ordena la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental, en especial exigiendo la realización de audiencias públicas.¹⁴⁶ Daño Ambiental: Causa Greenpeace Argentina.¹⁴⁷ Habilita la realización del juicio oral en la causa, en la que se investiga a los directivos de Petroquímica Bahía Blanca por la presunta contaminación de la Ría de Bahía Blanca con zinc.¹⁴⁸

V.b.2. Facultades Ordenatorias y Exhortativas

En este punto, cabe indicar que en los fallos relevados hemos encontrado el reconocimiento de facultades ordenatorias a los jueces en virtud de las facultades ordenatorias e instructorias conferidas en los artículos 30 y 32 de la LGA, así como también en otras leyes de presupuestos mínimos.¹⁴⁹

En “Biondo” la Cámara Federal sostuvo que la LGA otorga a la autoridad judicial

¹⁴⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, 26/04/2016 “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, Provincia de y otro s/ amparo ambiental” (Expte. N° CSJ 5258/2014 ORIGINARIO)

¹⁴⁷ Sala IV de la Cámara Federal de Casación Penal. La Cámara Federal de Casación Penal ratifica juicio oral en un caso de daño ambiental. Lo resolvió la Sala IV. Se trata del caso de tres imputados que están acusados de entrar en forma clandestina al Parque Nacional Tierra del Fuego y haber talado más de 200 árboles. Los hechos ocurrieron en 2005.

<http://www.cj.gov.ar/nota-20955-La-C-mara-Federal-de-Casaci-n-Penal-ratifica-juicio-oral-en-un-caso-de-da-o-ambiental.html>

¹⁴⁸ <http://www.cj.gov.ar/nota-21309-Casaci-n-Federal-habilita-juicio-oral-en-una-causa-por-contaminaci-n-ambiental.html>

¹⁴⁹ Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, sala II, del 26/10/2004 en “Di Dio Cardalana, Edgardo y otros v. Aguas Argentinas S.A. y otro”, Publicado en ABELEDO PERROT; Cita Online: 35000876.

interviniente amplias facultades, como es la de disponer de todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general (conf. art. 32 de la citada ley). En tal sentido, afirmó que la LGA confiere a los jueces potestades ordenatorias e instructorias.¹⁵⁰

En la causa “Salas Dino”¹⁵¹, la Corte Suprema de Justicia de la Nación frente a las autorizaciones y ejecuciones de tala y desmonte de aproximadamente un millón de hectáreas en la Provincia de Salta resolvió suspenderlas “... hasta tanto se efectúe un estudio del impacto ambiental acumulativo de dichos procesos, dando amplia participación a las comunidades que habitan en la zona afectada”. Ello así, en el Considerando 3º del fallo puso en cabeza de las autoridades locales algunas medidas, dejando plasmado el uso de las facultades exhortativas:

[...] Que la aplicación del principio precautorio en este caso, obliga a suspender las autorizaciones de tala y desmonte y su ejecución en los cuatro departamentos mencionados hasta tanto se efectúe un estudio del impacto acumulativo de dichos procesos.

El estudio referido deberá ser realizado por la provincia de Salta, en forma conjunta con la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, la que deberá resguardar el respeto de los presupuestos mínimos en la materia.

Asimismo, se deberá dar amplia participación a las comunidades que habitan en la zona afectada. Dicho estudio deberá concentrarse en el análisis del impacto ambiental acumulativo de la tala y desmonte señalados, sobre el clima, el paisaje, y el ambiente en general, así como en las condiciones de vida de los habitantes. Deberá proponer asimismo una solución que armonice la protección de los bienes ambientales con el desarrollo en función de los costos y beneficios involucrados. En tal sentido, deberá identificar márgenes de probabilidades para las tendencias que señale, valorar los beneficios relativos para las partes relevantes involucradas y las generaciones futuras. El estudio deberá ser realizado en un plazo máximo de noventa días. Esta decisión encuentra su fundamento en la Ley General del Medio Ambiente en cuanto dispone que “el juez podrá extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente a su consideración por las partes” (art. 32, ley 25675)¹⁵².

Resulta finalmente relevante traer a colación lo afirmado por el juez Cordobés Aldo Ramón Santiago Novak en el sentido de que “resulta incuestionable que la

Juzgado Federal de Quilmes del 06/07/2011 en “Asociación Civil “Organización Ambiental Pilmayqueñ s/medida cautelar”, Publicado en: La Ley Online; Cita Online: AR/JUR/29779/2011.
Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 08/07/2008 “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c. Estado Nacional y otros” Fallos 331:1622.

Publicado en www.scjn.gov.ar

¹⁵⁰ In re “Biondo, Esteban...”, ya citado.

¹⁵¹ CSJN, 19/12/2008, “Salas, Dino y otros c/Provincia de Salta y Estado Nacional s/amparo”, Sitio oficial de la CSJN. Disponible en www.scjn.gov.ar y en la Ley Online Cita Online: 70051858.

<https://drive.google.com/drive/u/1/folders/OBw1HkDeYggm2amJnMTFLaWNCMVk>

¹⁵² CSJN, 19/12/2008, “Salas, Dino y otros c/ Provincia de Salta y Estado Nacional s/amparo”, Considerando 3. Vocales: Ricardo L. Lorenzetti - Elena I. Highton de Nolasco - Carlos S. Fayt - Enrique S. Petracchi - Juan C. Maqueda - E. Raúl Zaffaroni.

tutela ambiental debe ser esencialmente preventiva”¹⁵³. En este sentido, consideramos que el medio ambiente necesita -como derecho humano de tercera de generación- para ser garantizado su ejercicio, muchas veces de las facultades exhortativas de los Tribunales y que estas sean tomadas en forma preventiva de modo de evitar consecuencias de difícil reparación ulterior.

V.c. Tutela Preventiva y Precautoria

Como se ha venido refiriendo a lo largo del capítulo, la complejidad y los desafíos de la problemática ambiental nos llevan a discutir y pensar el rol que el Poder Judicial en general, y el Juez en particular, debe asumir en la protección jurídica del medio ambiente como bien colectivo y en la construcción de la política ambiental como política de estado. En este contexto, advertimos el desarrollo de un activismo judicial en defensa de los derechos más fundamentales, que se ve reflejado sobre todo en las instancias superiores de la estructura del Poder Judicial. El esquema clásico jurisdiccional concebía la figura de un juez como un ser neutral, pasivo, que no constituía más que la “boca de ley”. Ahora bien, en la actualidad la problemática ambiental reclama la existencia de jueces comprometidos, de acompañamiento y protección. Es que la defensa del medio ambiente requiere de la participación activa de la judicatura, de manera tal que le permita al juez actuar en su plenitud, los poderes inherentes a la dirección material del proceso.

En lo que respecta a la tutela precautoria, la tutela del ambiente justifica soluciones expeditas; interpretar ampliamente las atribuciones judiciales en esta materia no debe entenderse como una indebida limitación de libertades individuales. pues no hay libertad para dañar el ambiente ajeno; la importancia de la defensa del medio ambiente justifica cierto grado de transgresión de normativas que no se han adaptado a la realidad (Cafferatta, Néstor A. “Daño Ambiental. Jurisprudencia”, L.L. 2003-D-1339). En este contexto, no podemos dejar de mencionar el artículo 32 de la Ley General del Ambiente, que establece que “En cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, aun sin audiencia de la parte contraria, prestando debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse. El juez podrá, asimismo, disponerlas, sin petición de parte”. Con ello, se le posibilita al juez evitar los daños futuros pero ciertos y mensurables (principio de prevención) e impedir la creación de un riesgo con efectos todavía desconocidos y por lo tanto imprevisibles, operando en el ámbito de la incertidumbre (principio precautorio), cuando no haya conocimiento científico certero en materia de daño ambiental.

Estas características que adopta la tutela preventiva se manifiesta no sólo en las amplias facultades que posee el juez en un proceso de protección del medio ambiente, tales como ordenar medidas de instrucción; solicitar aclaratorias y documentación; disponer investigaciones y periciales; visitar lugares, sino también en la adopción de medidas cautelares. Su desarrollo se vincula con la necesidad de evitar la adopción de medidas ineficientes y con los principios preventivo y precautorio, a los

¹⁵³ Jurisprudencia Anotada: “Piedra Libre a la Minería Sustentable” por Aldo R. S. Novak en Publicación de Doctrina y Jurisprudencia Foro de Córdoba, Suplemento Año XXV, Octubre 2015 N° 180, ISSN: 1853-8401, págs. 111/121.

finés de evitar situaciones de daño ambiental que se consideran irreversibles, o graves . o de difícil o imposible reparación ulterior. En este sentido, la tutela del ambiente justifica soluciones expeditas, basta la certeza y la actualidad de los riesgos, aunque no estén probadas lesiones para que la tutela del ambiente se haga efectiva (ALLENDE RUBINO, Horacio L. "Presupuestos mínimos del derecho procesal ambiental", L.L., Suplemento Ambiental, 23.09.2005).

En la mayoría de sentencias analizadas se admitieron y dictaron medidas cautelares a los fines de proteger y tutelar el bien jurídico ambiente, sin embargo, por la excepcionalidad en términos de reglas procesales, destacamos la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos caratulados "Recursos de hecho deducidos por el Fiscal General Federal de Tucumán y por la actora en la causa Cruz, Felipa y otros cl Minera Alumbreira Limited y otros/ sumarísimo".

En tal sentencia la CSJN decide admitir un Recurso Extraordinario Federal, interpuesto en contra de una sentencia dictada por la Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán que confirma la sentencia de primera instancia, la cual resuelve no hacer lugar a la medida cautelar solicitada por la autora con el objeto de que se ordenara la suspensión inmediata de la actividad minera llevada a cabo en los yacimientos mineros denominados "Bajo de la Alumbreira" y "Bajo el Durazno", ambos ubicados en terrenos de su propiedad. Frente a esto la CSJN en el considerando número tercero establece:

"Cabe recordar que las resoluciones que se refieren a medidas cautelares, ya sea que las ordenen, modifiquen o extingan, no autorizan el otorgamiento del recurso extraordinario ya que no revisten -como regla- el carácter de sentencias definitivas, principio que -en casos como el presente- admite excepción cuando la medida dispuesta es susceptible de producir un agravio al medio ambiente que, por su magnitud y circunstancias de hecho, puede ser de tardía, insuficiente o imposible reparación ulterior. En ese sentido, no puede dejar de señalarse que en el particular ámbito de las demandas encuadradas en las prescripciones de la Ley General del Ambiente, la interpretación de la doctrina precedentemente enunciada debe efectuarse desde una moderna concepción de las medidas necesarias para la protección del medio ambiente, pues el arto 4º de esa ley introduce en la materia los principios de prevención del daño ambiental. y de precaución ante la creación de un riesgo con efectos desconocidos y por tanto imprevisibles (...)

(...) Es a la luz de estos principios -que apuntan a constituir a las medidas cautelares en medios idóneos para hacer efectivos los propósitos y fines perseguidos por el art. 41 de la Constitución Nacional - que deben entenderse las facultades que el artículo 32 de la Ley General del Ambiente otorga a la autoridad judicial interviniente con el objeto de disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general. En igual sentido debe interpretarse el último párrafo de ese artículo en cuanto dispone que en cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, que el juez también podrá disponer sin petición de parte, aun sin audiencia de la parte contraria, prestándose debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse (...)."

V.d. Grupos vulnerables y el rol del Poder Judicial

Casos puntuales como las inundaciones en La Plata¹⁵⁴, la contaminación del Riachuelo¹⁵⁵ y el caso cordobés de Barrio Ituzaingó¹⁵⁶.

El Poder Judicial asume la obligación constitucional de afianzar la justicia y ello no “implica desentenderse de las relaciones que deben existir con los otros poderes (...)”.

“(...)lo único que hace el Poder Judicial, en su respectivo ámbito de competencia y con la prudencia debida en cada caso, es tutelar los derechos e invalidar esa política sólo en la medida en que los lesiona. Las políticas tienen un marco constitucional que no pueden exceder (...) los jueces limitan y valoran la política, pero sólo en la medida en que excede ese marco y como parte del deber específico del Poder Judicial. Desconocer esta premisa sería equivalente a neutralizar cualquier eficacia del control de constitucionalidad”.¹⁵⁷

Por ello en los fallos supra mencionados el Poder Judicial asume un rol activo y exige una actuación del Estado dirigida a restablecer los derechos vulnerados, sean estos sobre la vivienda, o un ambiente sano.

VI. Reflexiones finales

Del relevamiento realizado sobre las opiniones sobre política ambiental hemos advertido que el Poder Judicial opina, manda, hace y reprime respecto de temas ambientales y, en función de ello, participa sin lugar a dudas de la construcción de la política ambiental nacional.

Hemos notado, que en la mayoría de los litigios analizados, el derecho ambiental ya se encuentra vulnerado, debiendo actuar la justicia con rapidez porque la justicia lenta no es justicia. Más allá del origen que causa el retraso en el sistema judicial, ya sea el incumplimiento de los plazos por parte del poder judicial, la sobresaturación de las causas judiciales, entre otros, es necesario fortalecer la credibilidad en este tercer poder para que sus aportes en la política ambiental nacional sean verdaderamente considerados al momento de generar elementos para regularla.

A su vez, queremos poner de manifiesto la necesidad urgente de una actualización del código penal en cuanto a los delitos ambientales.

La información obtenida demuestra que el Poder Judicial ya no solo reivindica

¹⁵⁴ Juzg en lo Contencioso - Administrativo Nro. 1 de La Plata, del 28/04/2016 en “Asesoría de Incapaces N° 1 - La Plata c/ Fisco de la Provincia y Otros s/Amparo”.

¹⁵⁵ Corte Suprema de Justicia de la Nación en “MENDOZA Beatriz Silvia y Otros C/ ESTADO NACIONAL y Otros S/ Daños y Perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)”

¹⁵⁶ Cámara en lo Criminal de primera nominación Secretaría N° 2, del 04/10/2012, en “Gabielli Jorge Alberto y otros p.s.a. Infracción Ley 24.051”.

¹⁵⁷ In re “Asesoría de incapaces...”, ya citado.

el derecho al ambiente de las personas sino que también está haciendo foco en la necesaria equidad intergeneracional, aunque este último requiere un debate de dimensión geopolítica.

Finalmente consideramos que para la construcción de la política ambiental nacional hay que aportar no sólo ideas y opiniones sino también realidades. El Poder Judicial tiene como misión decidir en casos concretos de manera preventiva, exhortativa o represiva, es decir modifica realidades con esos alcances, por lo cual vemos que es uno de los poderes que más posibilidades tiene de aportar de manera efectiva a la construcción de una política ambiental nacional donde se proteja al ambiente y a la sustentabilidad como valores en sí.

VI. Bibliografía

JULIA, Marta S. (2007) "Problema de insertar la dimensión ambiental en lo institucional". Anuario Nro. 1, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina.

Páginas web:

. SITIO WEB DEL CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL

Agencia de Noticia del Poder Judicial de la Nación: www.cij.gov.ar en TV/videos en vivo sobre el Foro de Políticas de Estado de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

. SITIO WEB DE CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
www.csjn.gov.ar, Sección: Sentencias, Acordadas y Resoluciones.

. LA LEY, www.laleyonline.com.ar

. LA VOZ DEL INTERIOR, <http://lavo.com.ar>

. PÁGINA 12, <http://www.pagina12.com.ar>

. EL CRONISTA, <http://www.cronista.com>

. DIARIO 26, www.diario26.com/

. CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL.

Agencia de Noticias del Poder Judicial, <http://www.cij.gov.ar>.

. CLARÍN, <http://www.clarin.com>

. LA NACIÓN, <http://www.lanacion.com.ar>

CAPÍTULO

VI

LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN AMBIENTAL EN ARGENTINA: UN RECORRIDO POR SU MARCO TEÓRICO, INSTITUCIONAL Y PRINCIPALES ACTORES

Coordinadoras:

María Laura Foradori

Angélica Gois Morales

Autoras:

Angélica Gois Morales ⁽¹⁵⁸⁾

María Laura Foradori ⁽¹⁵⁹⁾

Fiorela Vanina Franchino ⁽¹⁶⁰⁾

Guadalupe Del Valle Olmos ⁽¹⁶¹⁾

RESUMEN

En este capítulo analizamos la política de educación ambiental en Argentina, haciendo un repaso, desde una mirada crítica, de los principales acontecimientos a partir de la reforma constitucional de 1994 donde se incorpora la educación ambiental como obligación del Estado nacional (y por consiguiente, derecho de los habitantes) en el artículo 41. Para ello consideramos necesario situarnos (y situar al lector) en el marco epistemológico y teórico desde el cual observamos dicha política, dedicando los primeros apartados a lo conceptual desde una visión latinoamericana. Luego examinamos el marco internacional y los instrumentos que, de una u otra forma, impactan a nivel de la política interna de educación ambiental en nuestro país.

Consideramos importante abordar esta temática dentro de la política ambiental general, porque se trata de un campo que, a pesar de los varios intentos, no ha terminado de posicionarse o consolidarse como política de Estado. Ello puede deberse a diferentes factores (tanto objetivos como subjetivos) que se dejan entrever en el desarrollo de este trabajo, refiriéndonos a lo institucional, lo normativo y los actores que intervienen en dicho proceso.

Para finalizar, examinamos la experiencia y el camino de institucionalización que ha tenido la política de educación ambiental en Brasil.

PALABRAS CLAVES: política de educación ambiental; marco institucional y normativo; actores; Argentina; Brasil.

¹⁵⁸ Bióloga. Maestra en Educación Ambiental por la Universidade Federal do Rio Grande (FURG) y Doctora en Medio Ambiente y Desarrollo por la Universidade Federal do Paraná (UFPR). Docente de la Universidade Estadual Paulista “Julio Mesquita Filho” (UNESP, Campus de Tupã/Brasil). Directora de la equipo de Investigación en Gestión y Educación Ambiental (PGEA). Becaria de FAPESP/Brasil. ag.morales@unesp.br

¹⁵⁹ Abogada (UNC). Especialista en Educación Ambiental (FUNIBER) y Doctoranda en Ciencia Política (Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba). Becaria Doctoral CONICET. Docente e investigadora de la Universidad Siglo 21. Coordinadora Académica de la Maestría en Derecho y Argumentación (UNC). mlauraforadori@gmail.com

¹⁶⁰ Abogada, egresada de la Facultad de Derecho de la UNC (2014). Adscripta en la materia Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la UNC. Diplomada en Participación, Ciudadanía y Derechos Humanos en la Facultad de Derecho y Cs. Sociales de la UCC (2017). Empleado del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba. fiorelafranchino@gmail.com

¹⁶¹ Abogada (UNC). Diplomada en Derecho Procesal Civil y Derecho de las Familias. Adscripta a la materia Derecho Privado VI «Familias y Sucesiones» (UNC). Cursa, actualmente, especialidad en Derecho Procesal (UNC). Empleado del Poder Judicial de Córdoba.

ABSTRACT

In this chapter we analyze the environmental education policy in Argentina, reviewing, from a critical perspective, the main events starting with the constitutional reform of 1994, where environmental education is incorporated as an obligation of the national State (and therefore, right) of the inhabitants) in article 41. For this we consider it necessary to situate ourselves (and situate the reader) in the epistemological and theoretical framework from which we observe said policy, dedicating the first sections to the conceptual from a Latin American perspective. Then we examine the international framework and the instruments that, in one way or another, have an impact at the level of the internal policy of environmental education in our country. We consider it important to address this issue within the general environmental policy, because it is a field that, despite several attempts, has not finished positioning or consolidating itself as a State policy. This may be due to different factors (both objective and subjective) that are glimpsed in the development of this work, referring to the institutional, regulatory and actors involved in that process. Finally, we examine the experience and the path of institutionalization that the policy of environmental education in Brazil has had.

KEY WORDS: environmental education policy; institutional and regulatory framework; actors; Argentina; Brazil.

I. Introducción

Como parte de la política pública ambiental en Argentina, en este capítulo nos proponemos analizar la construcción de la política de Educación Ambiental (en adelante EA) en este país, los principales debates y disputas en el campo jurídico-político, profundizando en la identificación de los actores y las estrategias utilizadas para la ejecución en el territorio de las políticas existentes. La metodología utilizada fue de tipo cualitativa-descriptiva, con relevamiento bibliográfico e institucional y mapeo de actores relevantes.

Es importante comprender la trayectoria de la EA en Argentina y entender los caminos en ese campo de conocimiento, sus avances y limitaciones. Como parte de ello, conocer y examinar el camino de la política pública de EA que Brasil ha recorrido, visualizando sus avances como también los obstáculos encontrados, nos permite conocer un poco de la evolución de las políticas de EA en Latinoamérica.

Para ello, comenzamos por definir y caracterizar la EA a partir de la doctrina, los instrumentos nacionales e internacionales. Luego, profundizamos en la política pública de EA en Argentina, su marco normativo, institucional y principales actores. Para finalizar, realizamos un breve análisis comparativo con la política pública de EA en Brasil y sus avances –hasta el año 2016/2017-, desde una mirada latinoamericana.

II. Marco teórico-conceptual de educación ambiental

A lo largo del proceso histórico, a través de publicaciones, conferencias mundiales, encuentros nacionales y locales, reuniones y movimientos de ambientalistas, la educación ambiental viene construyendo premisas y fundamentos que dan sustento a sus concepciones y a la política del momento. En términos cronológicos, la década de 1960 marcó el inicio de la reflexión mundial sobre el futuro del planeta y la civilización, derivada de accidentes ambientales y manifestaciones ante la cuestión ambiental.

Con respecto a la EA, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) propuso, en 1970, la siguiente definición:

Es el proceso de reconocer valores y aclarar conceptos para crear habilidades y actitudes necesarias, tendientes a comprender y apreciar la relación mutua entre el hombre, su cultura y el medio biofísico circundante. La EA también incluye la práctica de tomar decisiones y formular un código de comportamiento respecto a cuestiones que conciernen a la calidad ambiental (PNUMA, 1985: 15).

Con posterioridad, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente llevada a cabo en Estocolmo en el año 1972, se resaltó la importancia de la EA “en el cambio del modelo de desarrollo, asociado principalmente al “ecodesarrollo”. Se habla, además, de una EA escolarizada y no escolarizada que debe enfocar su atención en los jóvenes, adultos y medios de comunicación, actores centrales de la problemática ambiental” (Macedo & Salgado, 2007: 30).

Esta conceptualización, según González Gaudiano (1999), responde al educacionismo propio del momento, que asignó a la educación un carácter socialmente trascendente separándola de la necesidad de lograr cambios en otras esferas de la vida pública concibiendo una educación acorde con la visión de la problemática ambiental del mundo industrializado; es decir, entendida como problemática ecológica.

Los conceptos mencionados precedentemente, pueden identificarse con lo que Bachmann llama “pensamiento conservacionista”, el cual está centrado en “promover la preservación de la naturaleza y de los recursos naturales (...) una actitud de respeto por la naturaleza y el logro de un mayor conocimiento del medio para valorizarlo, y así poder resguardarlo” (Bachmann, 2008: 15).

Así, se observa que las primeras concepciones de la EA estaban relacionadas con aspectos naturales y pragmáticos, pero, con el avance de las discusiones, fueron surgiendo otras visiones que se plasmaron en nuevas declaraciones entre las que se destaca la Conferencia Intergubernamental de Educación Ambiental, realizada en Tbilisi (1977), que conceptualizó a la EA como:

[...] un proceso permanente en el cual los individuos y las comunidades adquieren conciencia de su medio y aprenden los conocimientos, los valores, las destrezas, la experiencia y también la determinación que les

capacite para actuar, individual y colectivamente, en la resolución de los problemas ambientales presentes y futuros [...] Mediante la educación ambiental se propone [...] formar ciudadanos conscientes de los problemas del ambiente, que posean los conocimientos, actitudes, motivaciones, deseos y aptitudes necesarias para trabajar de manera individual y colectiva en la solución de los problemas actuales y en la prevención de los futuros.

Ese evento fue uno de los más importantes y que fundamentaron el proceso de la EA a nivel mundial y, por consiguiente, latinoamericano, con la discusión de los principios básicos y su implementación. La mayoría de los autores, como Macedo y Salgado (2007), González Gaudiano (2007), entre otros, considera que en la Conferencia de Tbilisi se produjeron avances importantes en la materia, pues la definición de EA se ha ampliado, comprendiendo no sólo aspectos físicos y biológicos, sino también los problemas sociales, económicos, políticos y culturales, de desarrollo insuficiente y de pobreza que afectan a muchos países.

A partir de la Conferencia de Tbilisi, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) crean el Programa Internacional de Educación Ambiental (PIEA), poniendo énfasis en un enfoque interdisciplinario, con el fin de adquirir una visión compleja de la temática ambiental, de educación para el desarrollo sostenible en Latinoamérica, y de la EA en todos los niveles educativos. Desde el PIEA, “la educación ambiental se consolidó como un pilar de cambio social a partir del desarrollo de estrategias, para asumir una responsabilidad ambiental en beneficio de todos los países” (Avendaño & William, 2012: 102), ya que es vista como un camino para mejorar las relaciones de la sociedad con su ambiente. Por lo tanto, la temática ambiental es incorporada a los sistemas educativos, “haciendo notoria la necesidad de cambiar actitudes, implementar conocimientos y criterios, tomando como partícipe a la comunidad, orientándola en la búsqueda de salidas y soluciones a los problemas ambientales existentes a nivel mundial”(Avendaño & William, 2012: 102). Desde entonces, la EA es tomada desde una perspectiva global y local, adoptada para la comprensión de la realidad socioambiental como agente transformador de la relación entre sociedad y naturaleza. Como refuerzan Avendaño y William (2012: 108), “la educación ambiental también es, como toda la educación, un acto político necesario e indispensable para la transformación social”. Por lo tanto, la EA conforma un campo de intervención político-pedagógico, e históricamente en América Latina, aunque no siempre reconocida como tal, estuvo ligada al alternativismo pedagógico y a la educación popular, estando sus premisas involucradas con la lucha social y las reivindicaciones de orden político pedagógico (González Gaudiano, 2007).

En 1992 tuvo lugar la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro y desde entonces, la EA pasó a ser apreciada como campo de la acción pedagógica, adquiriendo relevancia y vigencia internacionales, en busca de una nueva ética ambiental, con una conducción interdisciplinaria, en la perspectiva de que la EA debe contribuir

a la formación de un ciudadano consciente.

En este contexto mundial en el que la EA va generando su espacio; “en América Latina se ha desarrollado un fuerte movimiento de educación ambiental que promueve la sensibilización, el análisis, y el conocimiento para que la educación ambiental se transforme en una herramienta eficaz que permita actuar e interactuar con la sociedad, contribuya a la formación de ciudadanos que se comprometan con el cambio de la sociedad, superando así las visiones de una educación ambiental naturalista” (Macedo & Salgado, 2007: 32). En palabras de González Gaudiano (1999), se educa para la identificación de las causas de los problemas y para la construcción social de soluciones y una realidad ambiental constituida por lo natural y lo social y sus conflictos.

Con relación a lo expuesto, las autoras Macedo y Salgado (2007) sostienen que, en la región, desde un principio se reconoce la trascendencia social de la EA, como una herramienta eficaz para transformar la realidad latinoamericana. En este sentido, cabe resaltar que ya en el Taller Subregional de Educación Ambiental para la Enseñanza Secundaria, realizado en Chosica, Perú, en el año 1976 se sostuvo que “si bien la educación no es gestora de los procesos de cambio social, cumple un papel importante como agente fortalecedor y acelerador de dichos procesos transformadores... [y se] definió la educación ambiental como la acción educativa permanente por la cual la comunidad educativa tiende a la toma de conciencia de su realidad global, del tipo de relaciones que los hombres establecen entre sí y con la naturaleza, de los problemas derivados de dichas relaciones y sus causas profundas”; definición que resulta de gran importancia porque concibe a lo educativo como práctica política transformadora.

En Argentina, numerosos autores identifican como antecedente en la construcción del campo de la EA un mensaje de Juan Domingo Perón difundido desde su exilio en Madrid 1972, en el cual “instaba a la lucha contra la contaminación del ambiente y de la biosfera, contra el despilfarro de los recursos naturales, el ruido y el hacinamiento en las ciudades” (García & Priotto, 2009; citado por Condenanza & Cordero, 2013: 53). La EA en nuestro país, según Telias, es un campo educativo emergente, en proceso de adecuación y de estructuración aún incipiente, con una consolidación frágil, marcado por prácticas bastante heterogéneas. Según esta autora, la influencia de la política pública en EA en Argentina es muy reciente y su presencia en la agenda gubernamental sigue siendo frágil, pues aunque hay debates y algunas iniciativas de programas de EA a nivel local o municipal, no es visto como tema prioritario en la agenda de políticas educativas (Telias, 2014).

Conforme a las experiencias relatadas por profesores argentinos y que fueron registradas en el documento “Aportes políticos y pedagógicos en la construcción del campo de la Educación Ambiental” publicado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAYDS), los primeros cursos de capacitación docente en EA que se realizaron a fines de los años setenta se vincularon al tema de los recursos naturales, acentuándose de este modo una visión naturalista (García & Priotto, 2009). Al respecto, Telias (2014) sostiene que, situaciones como ésta, sumado a la falta de espacios de debate, la carencia de presupuestos y la inexisten-

cia de articulación intergubernamental, llevan a la falta de continuidad de políticas y la imposibilidad de convergencia en un campo de discusión que pueda trascender un documento, reforzando la tesis de que la EA es un campo de estructuración frágil en Argentina.

Con posterioridad, en la década de los ochenta, predominaron en el país prácticas educativas ambientales tendientes a la interpretación y sensibilización ambiental, y vinculadas a la política de la Administración de Parques Nacionales. Esta práctica se denominó educación ecológica, que es una perspectiva instrumental con origen en las ciencias naturales, excluyendo los aspectos de orden social, político, económico y ético y con foco en proporcionar conocimiento sobre la naturaleza y los impactos de la actividad humana sobre ella (Telias, 2014).

A más de ello, es preciso destacar que la legislación argentina contribuyó en gran medida en la conceptualización de la EA. Es así como la Ley General del Ambiente nº 25.675 del año 2002, la define en su artículo 14 como “el instrumento básico para generar en los ciudadanos, valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado, propendan a la preservación de los recursos naturales y su utilización sostenible, y mejoren la calidad de vida de la población”; y en su Art. 15 especifica: “La educación ambiental constituirá un proceso continuo y permanente, sometido a constante actualización que, como resultado de la orientación y articulación de las diversas disciplinas y experiencias educativas, deberá facilitar la percepción integral del ambiente y el desarrollo de una conciencia ambiental (...)”.

De este modo, puede verse cómo la normativa argentina acoge la visión interdisciplinaria y transformadora de la EA. Al respecto, Cafferata, en su comentario a los artículos transcritos, sostiene que:

En general, se trata de procesos de socialización y resocialización, respecto de las comunidades locales, para defender el ambiente; propender a cambios ambientales en términos de actitud y aptitud de la población, tanto en problemas ocasionados por causas naturales como derivados de la actividad humana. Se trata de elaborar actividades para crear conciencia a nivel de la población, de detectar los problemas ambientales, y buscar las soluciones adecuadas. Sensibilizar a los agentes de socialización fundamentales de cara a lograr cambios de conducta necesarios para el desarrollo sostenido (Cafferata, 2003: s/d).

Por su parte, en coincidencia con lo expresado precedentemente, la SAYDS de la Nación (2009: 154-155), propuso:

[...] una Educación Ambiental que aporte a un cambio en la manera de entender y de actuar en el mundo. Una educación reflexiva, que pase de la intensión a la acción. Que indague acerca del sentido de cada práctica educativo ambiental, para actuar con conciencia e intencionalidad [...] En definitiva, una educación crítica y emancipatoria. Crítica en el sentido que discuta, cuestione y explicita las contradicciones del modelo de desa-

rollo hegemónico, los valores sociales en que este se sustenta y las relaciones sociales que instituye. Emancipatoria, que despliegue la capacidad del pensamiento autónomo enarbolando la libertad como valor fundamental, creyendo profundamente en la posibilidad de cambio y en la necesidad de trabajar desde el presente en la construcción de los escenarios futuros.

Todo lo expuesto, nos permite afirmar y reafirmar que la EA tiene una naturaleza política en tanto propugna la transformación de las estructuras sociales imperantes en el modelo civilizatorio en que vivimos. Y debe estar orientada por una praxis crítica que promueva la transformación social; porque de la misma manera que la crisis ambiental no es ideológicamente neutra ni ajena a las relaciones hegemónicas de la situación económica y política en nuestra sociedad, la EA tampoco lo puede ser (Sangronis Padrón, 2004).

III. La Educación Ambiental a nivel internacional y sus documentos

Como expresamos al comenzar el apartado anterior, la problemática ambiental mundial es materia de estudio y debate desde hace varios años. Dicha problemática no solo se limita a la extinción de especies vivas, sino a aspectos más complejos que comprenden por ejemplo, el calentamiento global, la destrucción de la capa de ozono,; así como también la temática de la pobreza, el modelo de producción y consumo indiscriminado propio de la racionalidad moderna, la destrucción del patrimonio histórico-cultural, entre otros.

A lo largo de la historia, los actores de la política ambiental han legislado sobre la problemática ambiental, se han reunido en diferentes congresos, conferencias y reuniones, estableciendo principios, programas de acción, no siendo ajena a la problemática la Iglesia Católica la cual se pronuncia a favor del cuidado de nuestra Tierra a través de diferentes documentos.

La primera reunión mundial que alertó sobre la problemática ambiental y la necesidad de contar con herramientas educativas para afrontar la misma fue en el Club de Roma en 1968. La propuesta consistía en generar conciencia en la opinión pública, establecer patrones de una nueva ética social y orientar las conductas de los seres humanos. Luego de aquella, existieron numerosas conferencias, congresos y cumbres internacionales, que trataron, discutieron y consensuaron sobre la importancia de la EA como herramienta de gestión de política ambiental, por lo que haremos una breve mención de cada una de ellas y sus resultados.

La Conferencia de Estocolmo (Suecia), se celebró en el año 1972, a iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). De ella surgió una Declaración que contiene 26 principios sobre ambiente y desarrollo (el Artículo N° 19 se refiere a cuestiones educativas), un plan de acción con 109 recomendaciones, y una resolución. La Declaración, en una de sus proclamas establece:

por ignorancia o indiferencia, podemos causar daños inmensos e irreparables al medio terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro

bienestar. Por el contrario, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas condiciones de vida mejores en un medio más en consonancia con las necesidades y aspiraciones de vida del hombre.

Así, fortaleció la promoción de la EA dirigida a todas las generaciones prestando especial atención al sector de población menos privilegiado, para ofrecer las bases de una opinión pública bien informada y que la conducta de los individuos y de las colectividades sean inspirada en el sentido de su responsabilidad socioambiental. Esa conferencia, además, realizó un llamado a establecer internacionalmente un programa de educación ambiental con un enfoque interdisciplinario escolar y extraescolar.

Luego, en el año 1973, la ONU creó el PNUMA que es el portavoz del medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas; y este actúa como catalizador, promotor, educador y facilitador para promover el uso racional y el desarrollo sostenible del medio ambiente mundial.

En 1975, en la ciudad de Belgrado, por convocatoria de la ONU, se realizó el Seminario Internacional de Educación Ambiental. En el mismo, se otorgó a la educación un papel preponderante para generar los cambios, mediante conocimientos, actitudes y valores, que permitan asumir los retos que plantean los problemas ambientales en el mundo. De tal evento, surgió la "Carta de Belgrado", que recomendó ocho aspectos básicos como principios de la EA, con el predominio de considerar el ambiente como una totalidad de intereses donde confluyen el hombre, lo ecológico, lo económico, tecnológico, social, legislativo, cultural y estético. Pero además, consideró necesario aplicar un enfoque interdisciplinario e histórico promoviendo la cooperación en la solución de los problemas ambientales. Dicho documento, señaló a los destinatarios de esa nueva EA, siendo el principal el público en general, especialmente los alumnos de la educación formal desde el preescolar hasta la educación universitaria, incluyendo a los profesores. Luego va dirigida a todas las demás personas que conforman la educación no formal.

En el año de 1977 la UNESCO y el PNUMA convocaron en la ciudad de Tbilisi (Georgia), la Primer Conferencia Internacional sobre Educación Ambiental, tal como se ha hecho referencia en el apartado precedente. En ella se logró un acuerdo de incorporar la EA a los planes políticos de todas las naciones. Recomendó a los Estados asistentes incluir en sus políticas de educación, los contenidos, direcciones y actividades ambientales respectivas; intensificar la investigación, reflexión e innovación respecto a la educación ambiental e implementar la solidaridad y colaboración entre los pueblos, entre otros.

En 1987 se realizó en Moscú (Rusia) el Congreso Internacional sobre Educación y Formación Ambiental, convocado, también, por la UNESCO y el PNUMA. Surgió un documento de trabajo que tendría como finalidad revisar las políticas de EA sugeridas en Tbilisi, pero además se planteó un plan estratégico a nivel internacional para accionar la Educación y Formación Ambiental para la década de los noventa, y entre las acciones propuestas se encuentran: acceso a la información;

investigación y experimentación; programas educativos y materiales didácticos; adiestramiento de personal; educación técnica y vocacional; educación e información al público; educación universitaria general; formación de especialistas; cooperación internacional y regional.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) se celebró en Río de Janeiro en junio de 1992 y es conocida como la "Cumbre para la Tierra". Fue una ratificación de las reuniones anteriores en buscar una mejor comprensión de las necesidades actuales y su solución en función del respeto a los intereses de las sociedades por venir. En la Cumbre se derivaron documentos importantes, como la Carta de la Tierra y la Agenda 21. Paralelamente a esta Conferencia, se realizó un foro denominado Foro Global Ciudadano donde fue aprobado el Tratado de Educación Ambiental hacia Sociedades Sustentables y de Responsabilidad Global, en el cual, entre otros aspectos, se dispuso que la educación es un derecho de todos, sustentada en un pensamiento con perspectiva holística e innovadora, dirigida a tratar las causas críticas de los problemas globales, promoviendo cambios democráticos.

En 1997 se realizó en Salónica (Grecia), una Conferencia Internacional denominada Medio Ambiente y Sociedad. La Declaración de ese evento, propuso que la educación debe darse en todos los ámbitos de estudios, en una interrelación de las disciplinas científicas, inclusive en las ciencias sociales, de las instituciones públicas y privadas, con una visión integral que permita abordar todos los aspectos del ser humano, indicando que la cuestión de la sostenibilidad debe ser abordada según una aproximación holística, interdisciplinaria, en la que las diferentes disciplinas e instituciones se mezclan, conservando cada una su identidad propia.

Después de 20 años de Río-92, se produce la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, conocida como Río + 20 realizada en junio de 2012 en Río de Janeiro, Brasil. De acuerdo con Morales (2012), entre los numerosos eventos paralelos, se destaca la Cumbre de los Pueblos (que se originó en el Foro Global de 1992), que fue un movimiento con amplia participación civil, que reunió a políticos, líderes comunitarios, emprendedores sociales, comunidades indígenas, gestores públicos, empresas, feministas, ONGs e institutos que discutieron e intercambiaron experiencias ante temas variados, como: igualdad de géneros, defensa de las comunidades tradicionales y la promoción de la educación ambiental. La Conferencia de Río + 20 tuvo como uno de los temas principales el referido a la economía verde, pero junto a ello, el debate también se centró en la erradicación de la pobreza, las fuentes de recursos, la salud, la agricultura, los océanos, el cambio climático, los bosques, el agua y la energía.

Dentro de este contexto internacional, destacamos los eventos promovidos en América Latina que contribuyeron de forma directa al desarrollo de la EA en la región y su marco normativo. Así, en el año 1992, en Guadalajara (México), se llevó a cabo el Primer Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental, bajo el lema "Una estrategia para el Futuro" y sirvió de impulso para la EA en el territorio. Este congreso fue un éxito por la numerosa presencia de educadores ambientales de más de 25 países latinoamericanos. Se destacó la importancia de las organiza-

ciones sociales para la construcción de una sociedad ambientalmente prudente y socialmente justa.

El segundo Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental (1997), se realizó nuevamente en México, bajo el lema “Tras las huellas de Tbilisi”; allí se determinó la necesidad de propiciar el intercambio y la creación de referencias comunes para construir estrategias educativas y materiales de comunicación, además de la profesionalización de los educadores ambientales y la implementación de una EA comunitaria. También se planteó, una propuesta de educación para el desarrollo sustentable, dándole una nueva visión al desarrollo turístico, mediante el aprovechamiento del ambiente natural y cultural en el uso de actividades turísticas y de recreación como herramientas para contribuir al desarrollo de una región sobre la base de la promoción, aprovechamiento y conservación de sus recursos naturales.

El tercer Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental (2000), fue llevado a cabo en Caracas (Venezuela), bajo el lema “Pueblos y Caminos hacia el Desarrollo Sostenible”. Sirvió de escenario para realizar un análisis de la EA en la región que permitiera una discusión sobre el futuro de esta área en el nuevo milenio con miras a construir un nuevo perfil de una educación ambientalista con significado y pertinencia para los pueblos.

En el cuarto Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental (2003), realizado en La Habana (Cuba) bajo el lema “Un mundo mejor es posible”. Se planteó la necesidad de revisar las políticas y estrategias nacionales de EA, además de promover nuevamente la creación de una alianza latinoamericana y del Caribe para el ambiente y el desarrollo sustentable. El quinto Congreso se realizó en Brasil en el año 2006, bajo el lema “La contribución de la educación ambiental para la sustentabilidad planetaria”, en esta oportunidad, se discutió acerca de las potencialidades de la EA en la construcción de la sustentabilidad mundial.

En 2009, el sexto Congreso ocurrió en San Clemente del Tuyú (Argentina). Se debatió bajo el lema “Enriquecimiento de las propuestas educativo-ambientales para la acción colectiva”, y se formularon importantes aportes en torno a tres ejes: las estrategias metodológicas en EA; la construcción del campo pedagógico ambiental; y la política y educación ambiental. El último Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental se llevó a cabo en Perú en el año 2014, bajo el lema “Educarnos juntos para la sustentabilidad de la vida”, entre los temas que se trataron se encuentran las políticas públicas de EA y la transformación social y cultural.

De acuerdo con Juliá, Morales y Foradori (2016:72), “(...) los Congresos Iberoamericanos de Educación Ambiental se han convertido en los foros más amplios de reunión, discusión y debate sobre las perspectivas de la Educación Ambiental de los países iberoamericanos.” [Y por medio de sus discusiones,] “se puede observar cómo el contexto tiene una fuerte influencia en el tipo de educación ambiental que se promueva”.

Actualmente, la Iglesia Católica también viene discutiendo la cuestión ambiental. El Papa Francisco, máximo representante y autoridad, no ha sido ajeno a la problemática y se ha expresado, en el año 2015, a través de la Encíclica “Laudato

Si". En dicho documento se manifiesta acerca del problema de la "casa común" y propone como alternativa para superar la crisis ecológica a la EA. Así menciona, en diferentes apartados, que: La educación y la formación siguen siendo desafíos básicos: «Todo cambio requiere motivación y un camino educativo». Deben involucrarse los distintos ambientes educativos, «la escuela, la familia, los medios de comunicación, la catequesis». El punto de partida es «apostar por otro estilo de vida», que abra la posibilidad de «ejercer una sana presión sobre quienes detentan el poder político, económico y social». Es lo que sucede cuando las opciones de los consumidores logran «modificar el comportamiento de las empresas, forzándolas a considerar el impacto ambiental y los modelos de producción». Expresa que no se puede minusvalorar la importancia de cursos de educación ambiental capaces de cambiar los gestos y hábitos cotidianos, desde la reducción en el consumo de agua a la separación de residuos o el apagar las luces innecesarias. «Una ecología integral también está hecha de simples gestos cotidianos donde rompemos la lógica de la violencia, del aprovechamiento, del egoísmo».

De esa forma y luego del recorrido realizado, podemos notar que la EA está permeando diversos contextos de la sociedad actual desde hace varias décadas, principalmente desde los 90, fortaleciendo su trayectoria e importancia.

IV. La política pública de EA en Argentina

IV. a. El marco normativo

La Educación Ambiental (EA) constituye un campo (Bourdieu, 1990) en el que se integran y disputan intereses, y en el que emergen temáticas, experiencias y trayectorias a partir de la acción de diversos agentes e instituciones. En dicha disputa, a nuestro entender, la legislación daría cuenta del posicionamiento hegemónico en un país, ya que al vincularse con las políticas públicas de un Estado sobre el tema, a la vez expresa posicionamientos de actores dominantes e implica un cierto consenso político y social (Condenanza & Cordero, 2013: 47).

Comenzamos nuestro recorrido sobre la política pública en EA por el marco normativo nacional. En Argentina, la reforma constitucional del año 1994 ha instalado un nuevo orden jurídico ambiental que se configura partir de la conceptualización de ambiente incorporada en el artículo 41 (Juliá, 2016). Este artículo, entre las obligaciones que impone a las autoridades, incluye a la educación ambiental como una de las materias sobre las que aquellas deben proveer; textualmente, en su segundo párrafo dispone: "Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales." Este artículo provocó un efecto dominó en el ámbito legislativo y dio lugar a la incorporación de la EA en las leyes de educación, en casi todas las leyes nacionales de presupuestos mínimos ambientales y en

las leyes complementarias dictadas por las provincias con posterioridad a la reforma (Cuello, 2003; en Telias, 2014).

En esta línea, tanto la Ley N° 24.521 de Educación Superior dictada en el año 1995, como la Ley Nacional de Educación N° 20.206 del año 2006 incluyen a la EA en sus articulados. Al respecto, mientras que la primera menciona como una de las finalidades de la Educación Superior “[...] desarrollar las actitudes y valores que requiere la formación de personas responsables, con conciencia ética y solidaria, reflexivas, críticas, capaces de [...] consolidar el respeto al medio ambiente” (art. 3, Ley N° 24.521); la segunda prevé una regulación más específica al establecer que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología -en acuerdo con el Consejo Federal de Educación- debe disponer las medidas necesarias para proveer la educación ambiental en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional, incluyendo la educación ambiental en los contenidos curriculares comunes y núcleos de aprendizaje prioritario, así como también tiene a su cargo la definición de las políticas y estrategias de capacitación a los/as docentes en la temática (art. 89, Ley N° 20.206).

Por otro lado, la Ley General del Ambiente N° 25.675 (LGA) del año 2002 resulta fundamental a los fines de otorgar un marco jurídico a la EA a nivel nacional, ya que además de identificarla como instrumento de la política y la gestión ambiental (arts. 2 y 8), la define (art. 14), la caracteriza y establece las obligaciones de las autoridades competentes (art. 15).

Del mismo modo, ha sido receptada en otras leyes de presupuestos mínimos dictadas conforme lo dispuesto por el art. 41, tercer párrafo, de nuestra Carta Magna. Así, las leyes N° 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios y N° 26.639 Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, especifican que entre las funciones de la autoridad de aplicación se encuentra la de promover programas o campañas de educación ambiental (arts. 25 y 10, respectivamente). Por su parte la Ley 26.815 de Manejo del Fuego prescribe que las jurisdicciones locales y la Administración de Parques Nacionales tendrán acceso -entre otros- a programas de asistencia técnica y operativa en capacitación, adquisición de equipamiento, disponibilidad de servicios adquiridos, aportes financieros y campañas conjuntas de educación y prevención para desarrollar el Sistema de Manejo del Fuego en sus jurisdicciones (art. 11 inc. b).

A más de ello, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) -creado por la LGA- que tiene entre sus objetivos “8. Propiciar programas y acciones de educación ambiental, tanto en el sistema educativo formal como en el informal, tendientes a elevar la calidad de vida de la población.” (Art. 2º, Anexo I, de la LGA) ha dictado numerosas resoluciones en cumplimiento de tal cometido. Entre ellas, se encuentra la creación de la Comisión Asesora sobre Educación Ambiental (Res. Nro. 40 /2000) y luego la creación de la Comisión de Educación Ambiental (Res. Nro. 146/2008 y 343/2017) para el fortalecimiento de la educación ambiental en todos sus aspectos. También, por resolución Nro. 260/2013 ha aprobado el acuerdo Federal Educación-Ambiente, y mediante las resoluciones Nro. 148/2008 y

152/2008 se ha dirigido al Senado de la Nación pronunciándose a favor de la sanción definitiva de la Ley de Educación Ambiental, manifestando que "... conferirle a la institucionalización del proceso de desarrollo de la Educación Ambiental la máxima jerarquía normativa es una vía técnico-política propicia para impulsar la superación de los problemas de articulación real entre los distintos actores y sus diversas competencias." (Res. Nro. 148/2008).

No obstante lo mencionado precedentemente, aún no se ha sancionado una Ley de Educación Ambiental Nacional, aunque existe una gran cantidad de proyectos con ese objeto. Entre ellos se destacan los siguientes:

- Proyecto de ley de educación ambiental presentado por Marta Maffei (Diputada Nacional) y otros, en el año 2006. Obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados, pero luego perdió estado parlamentario por no ser tratado en la Cámara de Senadores. En el artículo primero de dicho proyecto se expresa como objeto de la ley "establecer principios, criterios y objetivos para la instrumentación de las políticas de educación ambiental dispuestas por el artículo 41° de la Constitución Nacional, las disposiciones pertinentes de la Ley 25.675 (art. 8 inc.4° y 5° y arts. 14° a 17°) y los diversos Convenios, Pactos y Tratados Internacionales en la materia, suscriptos por el país.". Del resto del articulado se puede observar que parte de una concepción abarcativa de los procesos socio-ambientales, de una mirada de la complejidad y la sustentabilidad que incluye lo social, lo económico, lo cultural, lo ecológico y la calidad de vida. Respecto a la forma de instrumentación, el artículo 3 in fine expresa: "La Educación Ambiental tendrá un desarrollo curricular transversal a todas las disciplinas y áreas, con una perspectiva inter y transdisciplinaria, tanto en la educación formal como en la no formal." Cabe destacar el artículo 4 que expresa como objetivo de la EA "el desarrollo de una conciencia ambiental crítica, comprometida con un modelo sustentable de desarrollo y el derecho a un ambiente sano"; lo que involucra, entre otras cosas: el respeto y preservación de la biodiversidad y de la diversidad cultural (especialmente, de las culturas de los pueblos aborígenes), el cuidado del patrimonio natural y cultural, la generación de conocimientos ambientales y el desarrollo de conductas ambientales. Comprende también el desarrollo de una ética de la solidaridad con las generaciones futuras.

- Proyecto de Ley "Estrategia Nacional de Educación Ambiental (ENEA): Creación en el sistema educativo nacional", presentado por Adriana Puiggrós y otros, en el año 2014. Al igual que el anterior, obtuvo media sanción en el año 2015 en la Cámara de Diputados casi por unanimidad, pero luego perdió estado parlamentario. Este proyecto, que parte del espíritu de la propuesta de la diputada Marta Maffei, tiene un posicionamiento crítico claro. En el artículo primero define a la Estrategia Nacional de Educación Ambiental (ENEA) como política pública, como "una política permanente y concertada que alcanza a todos los ámbitos informativos y educativos, escolares y no escolares, y está dirigida a todas las edades, grupos y sectores sociales." (Art. 3). Establece como responsables de la ENEA, con competencia compartida pero diferenciada, al Ministerio de Educación y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (máxima autoridad nacional ambien-

tal en ese momento). A la par de ello, crea el Consejo Nacional de Ambiente y Educación (CONAMED) “como ámbito de concertación y formulación de la política de Educación Ambiental nacional definida en el marco de la ENEA y órgano de concreción y ejecución de la articulación ministerial [...]” (Art. 7). Es importante remarcar que en este organismo se le da especial representación a los pueblos indígenas, los gremios docentes y las organizaciones no gubernamentales (ONG). - Por último, durante el año 2017 comenzó a circular desde Nación hacia los referentes provinciales, un proyecto de ley de EA, impulsado por el oficialismo, que aún no se ha presentado al Congreso.

Como podemos ver, a nivel nacional, tanto la Constitución, como la Ley General del Ambiente y la Ley de Educación Nacional dan el marco jurídico explicitando el derecho a la EA, para que estos proyectos e intentos por sancionar una ley nacional de EA sean concretados. Pero lamentablemente, la mayoría de ellos (por no decir todos) no lograron obtener mayoría para ser sancionados y hasta perdieron estado parlamentario por no ser tratados.

Por su parte, algunas provincias argentinas han legislado en materia EA. De este modo, las provincias de Río Negro (Ley N° 3247), Entre Ríos (Ley N° 10402), Misiones (Ley N° 4182) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley N° 1687) cuentan con leyes provinciales de EA. A más de ello, las leyes ambientales de algunas provincias contienen en sus articulados importantes preceptos de EA, tales como la Ley Provincial de Ambiente de La Pampa (Ley N° 1914), Santa Fe (Ley N° 11.717), Jujuy (Ley N° 5.063), San Juan (Ley N° 6634), La Rioja (Ley N° 7371), Formosa (Ley N° 1.060), Mendoza (Ley N° 5961), Tucumán (Ley N° 6253), y la Ley de Política Ambiental de la provincia de Córdoba (Ley N° 10208). Igualmente, cabe resaltar que en algunas provincias se desarrollan planes de EA; por ejemplo, en la provincia de Chubut, mediante Decreto 350/12, ha sido creado el “Plan de Educación Ambiental Permanente” y en la provincia de Catamarca, el Programa de Educación Ambiental “Reutilizando, Reduciendo y Reciclando Residuos Sólidos Urbanos” (Ley N° 5.424).

De todo lo expuesto, se evidencia que desde la reforma constitucional del año 1994 ha habido en Argentina un amplio desarrollo normativo en materia de EA en todos los niveles jurisdiccionales. No obstante, Telias (2014: 125) sostiene que las normas vigentes “solo establecen compromisos y obligaciones que las autoridades nacionales y jurisdiccionales deben asumir en materia de educación ambiental desde una perspectiva instrumentalista, es decir entendiendo la EA como instrumento de la política ambiental.[...] el desafío radica en tener una norma nacional, una ley para todo el sistema educativo que se ocupe específicamente del tema, lo suficientemente amplia para abordar todas las problemáticas territoriales y donde se puedan adscribir las leyes jurisdiccionales”.

IV.b. Un recorrido por el marco institucional, las principales acciones y actores

En este apartado el objetivo es mostrar el marco institucional de la política pública de EA en Argentina, rescatando los actores que intervienen y algunas

acciones concretas que se llevaron a cabo y vale la pena destacar. Como expresa Telias (2014), esta reconstrucción no es fácil de hacer ante la inexistencia de documentos, archivos y fuentes que revelen el recorrido de la EA por los diferentes ámbitos del Estado.

Diversos autores argentinos se refieren a la historia de la EA en nuestro país, desde diferentes perspectivas, análisis y tomando como referencia o “puntos fundacionales” distintos hitos y años. Comenzaremos nuestro repaso en el año 1994¹⁶² cuando, como ya expusimos, se incorpora en nuestra Constitución Nacional el deber de las autoridades de proveer a la educación e información ambiental, lo que tiene su correlato en el derecho de los ciudadanos. Ese mismo año se creó el Programa Desarrollo Institucional en la Argentina (PRODIA) en el marco de un acuerdo entre la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Dentro del mismo se institucionalizó un Componente Educación Ambiental “orientado a promover acciones de educación, información y divulgación de contenidos, temas y problemas ambientales, a través del sistema de educación formal y medios informales.” (García & Fernández Marchesi, 2017: 94), y la responsabilidad de diseñar una Estrategia Nacional de Educación Ambiental (en adelante ENEA). Ese proceso de elaboración de una ENEA en Argentina se inició a principios de 1997, y se caracterizó por la utilización de una metodología democrática y participativa, que articuló los aportes y perspectivas de distintos actores sociales; así como la investigación-acción.

Ese Componente Educación Ambiental del PRODIA elaboró el “Documento Base de la Estrategia Nacional de Educación Ambiental para la República Argentina” en 1999, a partir de consultas a informantes claves de la SRNyDS y del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, el asesoramiento de consultores internacionales que fueron convocados a tal fin, el análisis de políticas y estrategias de EA de otros países latinoamericanos, la documentación preexistente referida al estado del arte de la EA en Argentina; integrando de esta manera a sectores gubernamentales y no gubernamentales de las distintas regiones del país –especialmente a través de los distintos Centros Regionales de Educación Ambiental (CREAM)-¹⁶³. En lo anterior se plasma la metodología participativa empleada para

¹⁶² Cabe destacar que ya en 1974 en el marco de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano se diseñó un Programa de Educación, Capacitación y Difusión Ambiental que desarrollaría acciones en el ámbito de la educación formal, no formal y comunitaria, además de capacitación para profesionales y técnicos de la gestión pública (García & Fernández Marchesi, 2017). Y como antecedente normativo tenemos la Ley Federal de Educación de 1993, donde se incorporó la cuestión ambiental como uno de los contenidos transversales. Si bien, esto significó un gran avance, algunos de los problemas que destacan García y Fernández Marchesi son: “que los docentes no habían sido formados para trabajar interdisciplinariamente; los espacios curriculares no posibilitaban la articulación de contenidos ambientales; y la lógica institucional no estaba preparada para posibilitarlo, con cargas horarias docentes fragmentadas disciplinariamente y dispersas. [...] En otro orden, en consonancia con el modelo económico de la década, la Ley Federal profundizó la formación docente continua con ofertas de capacitación en manos de instituciones privadas, que introdujeron en el “mercado” Proyectos y cursos de corte conservacionista y biologicista.” (García & Fernández Marchesi, 2017: 93-94).

¹⁶³ Es importante destacar que, en el marco del proceso de descentralización, “la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo sustentable, a través del Componente Educación Ambiental del PRODIA, estableció como una de sus metas principales, la instalación de Centros Regionales de Educación Ambiental” (Documento base, 1999: 93). También se aprobaron Centros Provinciales de Educación Ambiental en Buenos Aires y Córdoba, en 1999.

su elaboración, dando especial importancia a la reflexión y construcción conjunta “entre todos aquellos actores sociales que se han esforzado por la Educación Ambiental” (Documento Base, 1999: 1).

El Documento referido está estructurado en cuatro capítulos: en el primero se hace referencia al marco teórico y a los antecedentes internacionales y nacionales de la EA; en el segundo, al por qué es necesario el desarrollo de una ENEA y la metodología adoptada por el Componente Educación Ambiental –PRODIA- para el diseño de la misma; en el tercero se detalla el diagnóstico realizado, y en el cuarto se presenta el Plan de Acción.

Una Estrategia Nacional de Educación Ambiental implica un plan de acción, delimita un campo de ejecución, en el cual todos los sectores y actores en EA desarrollan sus actividades para optimizar resultados a escala nacional. El propósito de una Estrategia de EA es promover la protección del medio ambiente, -con sus componentes naturales y sociales-, modificando la actitud mental de los integrantes de la sociedad, revalorizando conceptos, y fomentando la adquisición de destrezas para manejar mejor los recursos naturales y con ello, lograr el desarrollo sustentable (Documento Base, 1999: 20).

Entre los conceptos de EA, el Documento Base destaca el dado en Tbilisi 1997, el del Tratado de Educación Ambiental de Río 92 y el de la Conferencia Internacional de Salónica en 1997, como el más actual en ese momento; que ya fueron expuestos. En dicho recorrido, si bien se hace referencia al compromiso de la EA con la realidad social y ecológica del planeta; no se habla desde una perspectiva crítica, ya que no se discute el modelo de producción y consumo, la desigualdad norte-sur ni la injusticia socio-ambiental. Es clave destacar, que la elaboración de la Estrategia de EA se construyó sobre lineamientos de organismos internacionales, particularmente de PNUMA y UNESCO; no desde el pensamiento ambiental latinoamericano (García & Fernández Marchesi, 2017). Entre los actores sociales a los que se quiere llegar con dicha estrategia, se destacan los docentes, los escolares, las comunidades rurales, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), los funcionarios públicos y los empresarios. En otras palabras, en este primer capítulo el documento se posiciona conceptualmente sobre qué se entiende por EA apoyándose “en modelos y definiciones convencionales y ya consensuadas por organismos internacionales sin una resignificación propia.” (Telias, 2014: 119).

En el Capítulo 2 se hace referencia a los desafíos que conlleva la elaboración de una ENEA. En primer lugar enumera el “consensuar los términos que se utilizarán, ya que los conceptos fueron construyéndose dinámicamente, a lo largo de los últimos años [...]” (Documento base, 1999: 19). Otro desafío tiene que ver con las propuestas de acciones concretas de EA, ya que lo registrado demuestra experiencias interesantes pero sin coordinación entre sí, además se deben tener presentes los desafíos particulares según el ámbito, ya sea educación formal, no formal o informal.

214 A pesar del gran trabajo realizado, no se concretó la implementación de la

ENEA, limitándose a programas o actividades aisladas, fragmentadas y relacionándose con algún recurso natural. Como expresan García y Fernández Marchesi (2017: 96), “las acciones vinculadas con programas de financiamiento y lógicas típicas de un estado neoliberal tienen ese final anunciado. Esto respondió a la falta de continuidad en las políticas y a la imposibilidad de convergencia en un campo de discusión que pudiera trascender la redacción de un documento”.

De forma paralela a dicho proceso, entre 1993 y 2003, en la Confederación de Trabajadores de la Educación (en adelante CTERA), se formalizó el programa “Educación, Ambiente y Desarrollo Sustentable”, que tuvo como principal objetivo llevar a cabo encuentros, jornadas y eventos ambientales en el país. También, es importante destacar que a partir de 1999 se inició el dictado del posgrado de Especialización “Educación en Ambiente para el Desarrollo Sustentable” en CTERA a través de su Escuela de Formación Pedagógica y Sindical Marina Vilte (García & Fernández Marchesi, 2017). Su última cohorte egresó en el año 2010.

Además, en 1999, se llevó a cabo el Encuentro Nacional de Educación Ambiental, donde se presentó el Plan de Acción para la ENEA.

Como señalan García y Priotto:

Los noventa fueron años de intensas búsquedas, de logros y de frustraciones. De logros en la inserción de la educación ambiental en los diversos niveles de la educación básica, primaria y secundaria, de ampliación del interés universitario y de surgimiento de programas de pregrado y de posgrado, de incorporación de la educación ambiental en muchos programas y proyectos de sectores públicos y privados, de creación de redes y de experiencias novedosas. Pero también de frustraciones, ante el relativamente escaso impacto de las acciones educativas, de la variada calidad de las propuestas en la educación formal, de la poca preparación del profesorado, de las preocupaciones ante la irreductible permanencia de los disciplinarios en las universidades y la cerrada oposición a abrirse a un verdadero cambio de paradigmas. De preocupación ante la superficial expresión de muchos programas denominados de educación ambiental, pero dedicados a campañas poco eficaces, o a la simple elaboración de folletos o de cursos esquemáticos sobre aspectos puntuales concernientes a la conservación o a la contaminación (García & Priotto, 2009: 121).

A comienzos del nuevo milenio se registran cambios en el rumbo de las políticas educativo-ambientales. A fines del 2000 se creó dentro del ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), una Comisión Asesora sobre Educación Ambiental; la cual se integra por representantes de cada provincia y un responsable del área de EA del organismo de ambiente de nivel nacional que actúa como coordinador (García & Fernández Marchesi, 2017).

Además, se consolida el Programa de Educación Ambiental para el Desarrollo Sustentable dentro de la Dirección Nacional de Ambiente Humano de la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental de la Nación (SDSyPA). En este marco, se destacan la realización de encuentros intersectoriales, y el trabajo

desde una visión crítica y social,

promoviendo un debate orientado a reflexionar sobre los problemas ambientales a partir de sus causas, los actores involucrados, los diversos grados de responsabilidad y la noción de conflicto ambiental. Se asumió que comprender la complejidad de los problemas ambientales implicaba una profunda reconceptualización de la relación sociedad-naturaleza desde perspectivas epistemológicas que arraigan en el pensamiento de la complejidad y la teoría sistémica; la interculturalidad y el diálogo de saberes; la problematización del lugar del conocimiento, de la racionalidad, del saber y de la ética. [...] El equipo que conducía este Programa fue desarticulado en diciembre de 2001. A partir de ese momento, la EA entró en un nuevo impasse dentro del organismo de Ambiente (García & Fernández Marchesi, 2017: 99).

Un hito importante en Argentina fue el I Congreso de Educación Ambiental para el Desarrollo Sustentable, organizado por CTERA a través de la Escuela Marina Vilte y del Programa de Educación Ambiental para el Desarrollo Sustentable, junto con la Red de Educadores Ambientales de Argentina; llevado a cabo en 2004 en la provincia de Córdoba. La gran convocatoria a este primer evento, llevó a que en el 2006 se llevara a cabo el II Congreso de Educación Ambiental para el Desarrollo Sustentable en Buenos Aires.¹⁶⁴

A nivel institucional, un avance sustantivo fue la creación de la Unidad de Coordinación de Educación Ambiental (UCOEA) en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (en adelante SAYDS), en el año 2006 (Res. N°542)¹⁶⁵. En el año 2007 se propuso la construcción de una Estrategia Nacional de EA, con el objetivo general de “Elaborar un Plan Estratégico Nacional de Educación Ambiental con acciones de corto, mediano y largo plazo, abarcando todas las regiones del país, respetando sus características socioeconómicas y culturales, acordando los objetivos específicos de las programaciones, sometiéndolo a consultas amplias y manteniendo y apoyando sus realizaciones”¹⁶⁶. Como para la realización de la estrategia anterior, en primer lugar se procedió a elaborar un diagnóstico de la situación a nivel nacional y generar consensos para la construcción de la estrategia, llevándose a cabo el “Primer Taller Nacional para la Elaboración de la Estrategia Nacional de Educación Ambiental” en agosto de 2007 en Buenos Aires, donde participaron las autoridades de los Ministerios de educación y de ambiente de todas las provincias. Cabe destacar que en dicho taller, entre otras dificultades y obstáculos que se marcaron para la educación ambiental en el

¹⁶⁴ Cabe aclarar que sólo destacamos los eventos más importantes, pero se llevaron a cabo, algunos organizados desde lo público, otros desde lo privado, a distintas escalas de gobierno, desde las Universidades, etc.

¹⁶⁵ La SAYDS formaba parte de la Jefatura de Gabinete de Ministros (Dec. 830/2006) y era la autoridad de aplicación de la Ley General del Ambiente (N°25.675). Entre sus objetivos se hallaba: Promover la educación ambiental formal y no formal y coordinar con el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología programas y acciones que fortalezcan su implementación. que llevaba a cabo la ENEA. En el año 2012 la SAYDS presentó el primer informe nacional sobre el Estado del Ambiente, donde se considera a la educación ambiental como instrumento para la gestión sustentable.

¹⁶⁶ Documento de Unidad de Coordinación de Educación Ambiental. Programa Estrategia Nacional de Educación Ambiental SAYDS de la Nación.

país, se planteó la contradicción entre los proyectos de educación ambiental y el modelo productivo de nuestro país (García & Fernández Marchesi, 2017).

En el año 2008 cambia la gestión a cargo de la UCOEA y se profundizó un marco epistemológico para la EA desde el Pensamiento Ambiental Latinoamericano. Entre las primeras acciones de esa gestión se destaca un curso de capacitación destinado a los funcionarios a cargo de las áreas educativo-ambientales de todo el país. Dicho curso tuvo por objetivo “trascender la actualización en aspectos pedagógicos y disciplinares para problematizar y cuestionar la ontología del conocimiento y reflexionar acerca del sentido social y político de la Educación Ambiental promoviendo que los referentes y responsables provinciales y municipales de los programas y áreas de EA se constituyeran en sujetos de decisión en su hacer” (García & Fernández Marchesi, 2017: 106).

En otras palabras:

Las políticas de gestión de la EA se orientaron a trabajar algunas dimensiones desde la epistemología y las prácticas que posibilitaran promover la reflexión crítica y el cuestionamiento a la racionalidad económica y homogeneizadora dominante, contribuyendo en la construcción de un pensamiento creativo y propositivo frente a los modelos acríticos para hacer Educación Ambiental, abstraídos de las causas estructurales donde arraigan los problemas ambientales. Por lo tanto, y enmarcado explícitamente en el Pensamiento Ambiental Latinoamericano, no se trató solo de dar información, sino de reflexionar para ir aportando y entramando desde nuestras prácticas, nuevas actitudes y nuevos criterios para la toma de decisiones en ámbitos gubernamentales, de la sociedad civil, las empresas o la autogestión de las comunidades. Una EA basada en valores orientados a la construcción de una nueva racionalidad social y que contribuya a promover los principios de la sustentabilidad ecológica, la democracia participativa y la diversidad cultural (García & Fernández Marchesi, 2017: 106).

Otras acciones de la UCOEA que se destacan en el año 2009 son: la redacción y publicación desde la SAYDS del libro “Aportes políticos y pedagógicos en la construcción del campo de la Educación Ambiental” (García & Priotto, 2009) que aporta un marco teórico y conceptual crítico y transformador para llevar las acciones de EA en Argentina, en otras palabras, posiciona la EA en el país. Además, se llevó a cabo el “VI Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental”, que contó con una gran convocatoria, participando expertos de Iberoamérica, educadores, docentes, estudiantes, investigadores, funcionarios, empresarios, profesionales, representantes de pueblos originarios e integrantes de organizaciones de la sociedad civil. Cabe decir que contó con el auspicio del Programa Latinoamericano y Caribeño de Educación Ambiental (PLACEA) del PNUMA, de la Red de Formación Ambiental (PNUMA) y del Instituto Internacional de Planificación Educativa de la UNESCO. Si bien desde los organizadores (UCOEA-SAYDS y Ministerio de Educa-

ción de la Nación) destacan la gran importancia de este Congreso, que posicionó a la EA desde la perspectiva latinoamericana, constituyendo un espacio de construcción participativa; desde otros espacios se lo critica por no haber permitido construir una política de EA.

En el año 2010, como parte de la ENEA se creó el Programa Iniciativa de Educación Ambiental Argentina-IDEA.Ar, en conjunto con el Ministerio de Educación de la Nación, a través de la firma de un Convenio Marco entre los Organismos de Educación y Ambiente. La acción más importante de IDEA.Ar fue la publicación de los manuales titulados “Educación Ambiental: Ideas y propuestas para docentes” para los niveles educativos inicial, primario y secundario. Los libros publicados implicaron acuerdos con el Ministerio de Educación sobre el enfoque y fundamentos de la Educación Ambiental y los aportes didácticos por nivel educativo. La Secretaría de Ambiente de la Nación coordinó el proceso de diseño, corrección e impresión, a la vez que financió con presupuesto de esta cartera de Gobierno. Se trató de un trabajo que tanto por la calidad de sus contenidos como por la libre divulgación fue relevante en momentos en que el debate sobre los bienes comunes era crucial debido a la profundización del modelo extractivista que prima en la Argentina. Lamentablemente, estos libros no fueron distribuidos como estaba previsto por la resistencia de algunas corporaciones mineras y agroproductoras (Telias, 2014).¹⁶⁷

Podemos ver, que en general las iniciativas de proyectos y programas de EA surgen del área de ambiente, más que de educación. Pensamos que estas limitaciones pueden estar vinculadas a la construcción del conocimiento desde el cientificismo y positivismo moderno, la división disciplinar/curricular, la jerarquización de un solo conocimiento y consecuente marginación de los saberes populares; propios del modelo educativo hegemónico en nuestro país.

La actual gestión de gobierno, desde fines del año 2015, se enmarca en los Objetivos del Desarrollo Sostenible fijados por la ONU para el período 2015-2030. En ese contexto, se entiende que la EA es transversal y fundamental para el logro de los 17 objetivos propuestos; constituyendo también unos de los siete saberes emergentes priorizados por el Ministerio de Educación. Dentro del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable¹⁶⁸ se crea la Dirección de Educación Ambiental, cuya línea prioritaria es el desarrollo de una ENEA, con la característica de ser especialmente colaborativa dando participación a todas las provincias. Con ese objetivo, en diciembre de 2016 se llevó a cabo el Primer Encuentro Nacional de Educación Ambiental, donde estuvieron representados los sectores gubernamentales, no gubernamentales y las Universidades. Durante el año 2017 se realizaron cuatro Encuentros Regionales de EA, que tuvieron como objetivos: establecer un marco conceptual y metodológico que permita consensuar criterios de EA; identificar necesidades, intereses y prioridades por provincia referidos a los actores y

¹⁶⁷ Según algunos entrevistados, hubo dos fallas en el proceso de edición y publicación de los manuales: una fue no hacer partícipes a los referentes provinciales para que puedan revisarlos y apoyarlos; la otra fue no enviarlo a las otras áreas sustantivas de la SAyDS para que opinen sobre las temáticas propias.

¹⁶⁸ Hoy Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable con dependencia de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación. Decreto N°802/18.

grupos clave; generar consensos para orientar los programas de EA. Con los resultados de dichos encuentros, en diciembre de 2017 tuvo lugar el II Encuentro Nacional de Educación Ambiental.

También, durante el año 2017 se firmaron: el Convenio Marco de Educación Ambiental entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable y el Ministerio de Educación de la Nación, con el objetivo de colaborar y cooperar para el desarrollo y promoción de las políticas públicas de EA; y el Compromiso Federal para la Educación Ambiental en la ciudad de Salta, por todas las provincias representadas a través del Consejo Federal de Educación (CFE) y el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), que expresa: “para desarrollar la Estrategia Nacional de Educación Ambiental es necesario trabajar de manera conjunta logrando acuerdos institucionales de apoyo y promoción a las políticas públicas, programas y proyectos de Educación Ambiental”. Otras acciones para destacar son: la campaña nacional “La escuela se planta ante el cambio climático”, cuyo objetivo es concientizar acerca de la importancia de los árboles para la preservación del ambiente en general y el bosque nativo en particular y promover un cambio cultural en los ciudadanos en lo que respecta a especies nativas desde la óptica de la EA y la importancia de la forestación en la mitigación del Cambio Climático.

V. Análisis comparativo con la política pública de EA en Brasil: aspectos normativos e institucionales

En Brasil, la EA está en la agenda política pública antes que en Argentina. Aparece como un instrumento de la política ambiental a inicios de la década de 1980, con la Política Nacional de Medio Ambiente (Ley N° 6.9389 de 1981) que en su artículo segundo afirma la necesidad de promover la EA para todos los niños, incluyendo la educación en la comunidad, buscando la capacitación para la participación activa en la defensa del medio ambiente.

En 1988 se proclama la Constitución Nacional que reconoce el derecho constitucional de todos los brasileños a la EA, y en el artículo 225 (§1º, inciso VI), responsabiliza al Estado del deber de “[...] promover la Educación Ambiental en todos los niveles de enseñanza y la concientización pública para la preservación del medio ambiente”¹⁶⁹.

En términos normativos, la EA en Brasil, luego del marco que otorga la Constitución Nacional, cuenta con muchas leyes que contribuyen al fortalecimiento del área en el país.

V.a. Marco normativo

Con el deber de la promoción de la EA en todos los niveles de enseñanza, proclamado por la Constitución Nacional, el Ministerio de Educación (en adelante MEC) resuelve que todos los currículos en los diversos niveles de enseñanza deberán contemplar contenidos de EA (en el año 1991). Así, en 1996 se sanciona la Ley N° 9.394 que trata sobre las Directrices y Bases de la Educación Nacional trayendo, de forma aún tímida, la necesidad de una comprensión ambiental natural,

¹⁶⁹ Traducción propia.

social y político en el sistema educativo.

Después de reiteradas posiciones contrarias a la perspectiva de crear una disciplina específica de EA, en 1997 los Parámetros Curriculares Nacionales (PCN) eligieron ciudadanía como eje central de la educación y propusieron la EA como tema transversal, debiendo permear todo el currículo escolar y no ser objeto de una única disciplina. De esta forma, medioambiente y otros temas como ética, pluralidad cultural, orientación sexual y salud integran temas transversales, y, por lo tanto, deben permear la concepción, los objetivos, los contenidos y orientaciones didácticas de cada área.

El año 1999 es de importancia en cuanto al marco legal de la EA en Brasil, porque se proclama la Política Nacional de EA (en adelante PNEA) con la Ley N^o 9.795, que instituye la política en EA y refuerza el derecho de todos a la EA, indicando sus principios y objetivos, los actores y las instancias de responsabilidad para su implementación, tanto en lo formal como lo no-formal. En ese documento, la EA es definida como procesos por los cuales los individuos y las colectividades construyen valores sociales, habilidades, actitudes y competencias orientadas a la conservación del medio ambiente¹⁷⁰.

En el año 2001 la ley N^o10.172 instituye el Plan Nacional de Educación (PNE) y a pesar de la inclusión de la EA como tema transversal, el PNE no representa una conquista, porque no articula con la PNEA, lo que requiere abordar la EA en todas las modalidades de la enseñanza.

Otro documento importante, y considerado un avance, es la Resolución N^o 2 de 2012, expedida por el Consejo Nacional de Educación que establece las Directrices Curriculares Nacionales para la EA a ser observadas por los sistemas de enseñanza y sus instituciones de educación básica y de educación superior. Esas directrices expresan que:

El atributo ambiental en Educación Ambiental no se emplea para especificar un tipo de educación, sino que se constituye en elemento estructurante que demarca un campo político de valores y prácticas, movilizando a actores sociales comprometidos con la práctica político-pedagógica transformadora y emancipadora capaz de promover la ética y la democracia, la ciudadanía ambiental. El reconocimiento del papel transformador y emancipatorio de la Educación Ambiental se vuelve cada vez más visible ante el actual contexto nacional y mundial en que la preocupación por el cambio climático, la degradación de la naturaleza, la reducción de la biodiversidad, los riesgos socio-ambientales locales y globales, las necesidades planetarias, se evidencia en la práctica social.¹⁷¹

Se observa que en dicho documento se confiere a la EA un sentido más amplio, al considerarla como una dimensión de la educación y como actividad intencional de la práctica social, que debe imprimir al desarrollo individual un carácter social en su relación con la naturaleza y con los demás seres humanos.

¹⁷⁰ Recordemos que en Brasil la EA aparece en el marco legal desde inicios de la década de 1980; pero se fortalece a partir de la institución de su propia política en 1999.

¹⁷¹ Traducción propia.

La política de EA en Brasil cuenta con un vasto marco normativo, principalmente a nivel nacional. Con respecto al nivel estadual, también existen leyes de EA, principalmente después de la PNEA. Así, podemos enumerar la Política Estadual de EA en el Estado de São Paulo (Ley Nº 12.780 del año 2007); en el Estado de Rio de Janeiro (Ley Nº 3.325 de 1999), en el Estado de Espírito Santo (Ley Nº 9.265 de 2009), en el Estado do Maranhão (Ley Nº 9.279 del año 2010), en el Estado de Paraná (Ley Nº 17505 de 2013), entre otros Estados.

Cabe destacar que hay otras leyes que no son directamente de EA, pero que la tratan en su contenido, como por ejemplo la ley de gestión de residuos sólidos.

Por lo tanto, es notorio que la EA como política pública, se viene consolidando por medio del aparato legal en Brasil, que es fruto, principalmente, de un proceso de movilización social frente el interés económico y la presión de la bancada ruralista.

V.b. Marco institucional, las principales acciones y actores

Con el avance del marco legal de la EA en Brasil, muchas acciones se llevaron a cabo, como programas, proyectos y actividades concretas que es importante destacar, así como los actores y el camino de su institucionalización.

Como ya expresamos, a finales de la década de 1980, la Constitución Brasileña (1988), reconoció el derecho de la EA para todos. A partir de eso, a inicio de los años 1990, principalmente después de la Conferencia Rio-92 que ocurrió en Brasil, comenzó un movimiento social muy fuerte a través de las Redes de EA, con el objetivo de integrar y articular las instituciones y personas para que formen nexos regionales y locales en la difusión y en la discusión del tema, por medio de encuentros, talleres y divulgación de la información ambiental. Así, en el II Foro Brasileiro de Educación Ambiental, en 1992, se constituye la Red Brasileira de Educación Ambiental (REBEA), a partir de la cual, cada Estado buscó formar sus redes locales, como por ejemplo, la Red Paulista de Educación Ambiental (REPEA), la Red Pantanal de Educación Ambiental (Red Aguapé), la Red de Educación Ambiental de la Región Sur (REASul), la Red de Educación Ambiental del Paraná (REA-PR), la Red Universitaria de Programas de Educación Ambiental para Sociedades Sustentables (RUPEA), y otras. Esas redes ganaron mayor apoyo en el inicio del siglo XXI y, junto con las Organizaciones No- Gubernamentales (ONGs), ejercen un importante papel en el proceso de profundización y extensión, en las acciones de EA e iniciativas gubernamentales (Morales, 2012; Juliá, Morales & Foradori, 2016).

En año de 1992, se destaca la creación de los Núcleos Estaduales de EA (NEAs) del Instituto Brasileño de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales y Renovables, más conocido como IBAMA. Ya en 1994 se creó el Programa Nacional de Educación Ambiental (en adelante PRONEA), elaborado conjuntamente con el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y el Ministerio de Educación (MEC). El PRONEA contribuyó mucho a los avances de institucionalización de la EA en Brasil en la época. Se compone de tres pilares: la capacitación de gestores y educadores, el desarrollo de acciones educativas y el desarrollo de instrumentos metodológi-

cos que contemplen los distintos sectores de la sociedad. Actualmente, presenta siete líneas de acción: 1) EA en la enseñanza formal; 2) EA en el proceso de gestión; 3) campañas específicas de EA; 4) cooperación con los medios de comunicación y comunicadores sociales, con la finalidad de informar los profesionales para la actuación ambiental; 5) articulación e integración comunitaria; 6) articulación intra e interinstitucional, con el objetivo de promover el intercambio en el campo de la EA; y 7) creación de centros especializados en EA en todos los Estados. El PRONEA fue actualizado en 2005 y en esa versión, los temas principales son: la perspectiva de la sustentabilidad ambiental, las directrices de la transversalidad e interdisciplinariedad, la descentralización espacial e institucional, la sustentabilidad socioambiental, la democracia, la participación social, el perfeccionamiento y el fortalecimiento de los sistemas de enseñanza y otros que presentan nuevas interfaces con la EA (Brasil, 2005). Actualmente, ha pasado por una revisión más en 2017, y la 3ª edición del ProNEA salió en 2018, junto con marcos legales y normativos importantes para quién actúa o desea trabajar en el área de EA, constituyendo una importante guía de políticas públicas de EA.

Entre 1990 y 1994, se llevó a cabo el I Curso Latinoamericano de Especialización en Educación Ambiental, promovido por el PNUMA, el Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) y la Universidad Federal de Mato Grosso (UFMT), lo que ayudó con la formación de educadores ambientales.

Con la promulgación de la ley Nº 9795 que instituyó la Política Nacional de EA, se crea el Órgano Gestor de la Política Nacional de Educación Ambiental con la responsabilidad de coordinar esa Política (Decreto Nº 4.281 de 2002 que reglamenta la ley Nº 9.795). Este órgano está constituido por el Directorio de Educación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente (DEA / MMA) y por la Coordinación General de Educación Ambiental del Ministerio de Educación (CGEA / MEC).

Entre los diversos programas y proyectos del órgano gestor de la política, se destacan algunos para una mejor comprensión de los focos de actuación de la implementación del PNEA en Brasil. El programa de "Enraizamiento de la Educación Ambiental en Brasil" pretende potenciar la EA en todas las regiones y territorios del país, para que sea posible el empoderamiento de los distintos actores que actúan en EA, educación popular, comunicación ambiental y movilización social. Este programa puede ser entendido como el que con mayor énfasis se plantea la metodología de la "capilaridad" pretendida por la política, es decir, la intención de que las prácticas de EA recorran todos los tejidos sociales.

También existe el Programa de Formación Continua de Profesores y Alumnos que tiene como objetivo implantar en la educación formal la dimensión ética, política, científica, pedagógica y estética de la EA y fomentar la formación continua de profesores y alumnos estimulando el surgimiento de nuevos liderazgos ambientalistas en las escuelas. Como estrategias, este Programa prevé elaboración y distribución de materiales didácticos para profesores y alumnos, creación de instancias regulares de debate, investigación y acción en las escuelas para

producción de conocimientos locales y significativos y el fomento a la relación escuela-comunidad.

El Programa Municipios Educadores Sostenibles busca estimular en cada municipio la implementación de espacios educadores que contribuyan para la formación de ciudadanos comprometidos con la construcción de la sostenibilidad y con la participación en la gestión pública (Brasil, 2006).

También está el Programa Nacional de Formación de Educadores Ambientales (ProFEA) que posee una vertiente de EA que se sustenta en una idea emancipatoria. El ProFEA consiste en la potenciación del proceso de formación de educadores ambientales, por medio de articulaciones entre diversas instituciones que actúan con actividades socioambientales de carácter pedagógico (Brasil, 2006).

En 2003, con la gestión del gobierno de Lula, es inaugurada la Comisión Intersectorial de Educación Ambiental (CISEA) en el MMA, con representaciones de todas las secretarías involucradas en ese Ministerio y con el objetivo de crear espacios para un proceso coordinado de consultas y deliberaciones, para promover la transversalidad interna de las acciones en EA desarrolladas por las secretarías y órganos vinculados (Morales, 2012). De esa manera, se establece una sinergia, siendo visible el diálogo constante entre las Universidades, las redes de EA, el MMA y el MEC, reconocido como un paso importante para la ejecución de las acciones en EA en el gobierno federal e institucional (Juliá, Morales & Foradori, 2016). De esta manera, es recomendado que las Comisiones Interinstitucionales de Educación Ambiental (CIEAs), vistas como representaciones estadales, junto con las redes sociales en EA, sean fortalecidas y empoderadas, estimulando la participación y el ejercicio del control social (Barbosa, 2008).

Durante el gobierno de Dilma Rouseff, la EA continuó dentro del MMA, como Departamento en Educación Ambiental (DEA), mientras que en la Secretaría de Articulación Institucional y Ciudadanía Ambiental (SAIC) y en MEC siguió en la misma Coordinación general de Educación Ambiental. En el gobierno actual (Michel Temer), la EA continua de la misma forma institucional, pero es posible observar que hay algunos retrocesos y poca inversión en el área de EA.

VI. Reflexiones finales

Luego del recorrido realizado, se hace palpable que la conformación del campo de la EA como política pública se encuentra atravesada profundamente por la coyuntura política del país a nivel general, y particularmente por las diferentes miradas sobre el para qué de la EA de quienes estuvieron al frente de dicha política (García & Fernández Marchesi, 2017).

Es importante remarcar que hemos centrado nuestra atención en los procesos de educación ambiental institucionalizados como política pública del Estado Nacional, los cuales siguen la línea hegemónica de la EA marcada, en gran medida por discursos internacionales neoliberales. Y por ello, el hacer este repaso desde una perspectiva latinoamericana nos obliga a pensar los diferentes posiciona-

mientos desde donde se construye discursivamente el campo de la EA y los actores que involucra.

Acordamos con varios de los actores entrevistados en que no ha habido una verdadera predisposición del Estado Argentino a generar una política de EA; y particularmente desde el área de educación se dificultó aún más esa posibilidad, porque trabaja desde una perspectiva más técnica y curricularista, desde un paradigma positivista, lo que constituye un obstáculo para la implementación de un saber ambiental que por definición es complejo. En cuanto al marco normativo, pensamos que se necesita una ley que oriente y reglamente la gestión de la EA a nivel general; en la que participen todos los actores sociales que van a ser destinatarios de la misma y gestores; especialmente pensamos en los pueblos originarios, las organizaciones de la sociedad civil y los docentes.

En lo que respecta a la construcción de EA a nivel institucional, la actual gestión es inédita, especialmente porque se trata de una construcción intersectorial y de un diálogo más fluido entre los ministerios de ambiente y educación. La cuestión sigue siendo analizar con ojo crítico quiénes son los que participan de esa intersectorialidad y con qué intereses. En ese análisis, debemos tener claro que el discurso puede ser uno y en los hechos se materializa otra mirada de la EA; o se puede llenar la EA de un contenido superficial, frívolo, sin atacar los núcleos clave de las causas de la crisis ambiental.

Para finalizar, del estudio comparativo con la política de EA en Brasil podemos decir que, a pesar de la existencia de diversos documentos orientadores en Brasil (que en Argentina no se sancionaron) y de los avances significativos, la política aún no es efectiva en la realidad y quedan muchos desafíos por delante. Por lo tanto, se deben potenciar acciones concretas que generen resultados más efectivos, de modo de perpetuar la política de EA que se expresa en las leyes. Pero, por otro lado, el país vecino cuenta con un camino de institucionalización más consolidado nacionalmente, aún con los enfrentamientos y dificultades presentes.

VII. Bibliografía

AVENDAÑO C., & WILLIAM, R., (2012) "La educación ambiental como herramienta de la responsabilidad social." En: Revista Azul, jul-dec. 2012. Universidade de Caldas Manizales, Colombia. Disponible en:

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321727349006> [Consulta: Julio de 2018]

BACHMANN, L. (2008) "La educación ambiental en Argentina, hoy". Disponible en: http://www.me.gov.ar/curriform/publica/marco_ed_ambiental.pdf [Consulta: Julio de 2018]

BARBOSA, L. C. (2008) "Políticas Públicas de educação ambiental numa sociedade de risco: tendencias e desafios no Brasil." En: IV Anais do Encontro Nacional da Anppas, Brasília.

BRASIL. Ministerio do Meio Ambiente. Diretoria da Educação Ambiental (2005) Programa Nacional de Educação Ambiental– ProNEA, MMA, Brasília.

BRASIL. Ministerio do Meio Ambiente. Departamento da Educação Ambiental (2018) Educação ambiental por um Brasil sustentável: ProNEA, marcos legais e normativos. ProNEA, MMA, Brasília.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Ministério da Educação (2006) Portifólio do órgão gestor da política nacional de educação ambiental. Brasília: MMA; MEC, (Série Documentos Técnicos, 7).

BRASIL. (1999) Lei Nacional da Educação Ambiental n. 9795. Disponible em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm [Consulta: Julio de 2018]

BRASIL. (2012) Resolução CNE/CP nº 2 - Disponible en: file:///C:/Users/Acer/Downloads/rcp002_12.pdf [Consulta: Julio de 2018]

CAFFERATA, N. (2003). Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, interpretada y concordada. Publicado en: DJ2002-3, 1133 - Antecedentes Parlamentarios 2003-A.

CONDENANZA, L., & CORDERO, S. (2013) “Educación Ambiental y legislación educativa en Argentina. Hacia un estado de la cuestión.” En: Revista Praxis Educativa, vol. XVII, nº1. Facultad de Ciencias Humanas. UNLPam

GARCÍA, D. & FERNÁNDEZ MARCHESI, N. (2017) “Genealogía de la institucionalización de la EA en la Argentina”, en Inclusión de la formación en Educación Ambiental en la Educación Superior. Un estado de la cuestión en la Argentina y Uruguay, Fernández Marchesi, N. (comp.). San Fernando: La Bicicleta Ediciones. Pp. 79-116.

GARCÍA, D. & PRIOTTO, G. (2009) Educación ambiental: aportes políticos y pedagógicos en la construcción del campo de la Educación Ambiental. Jefatura de Gabinete de Ministros, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

GONZÁLEZ GAUDIANO, E. (1999) “Otra lectura de la historia de la EA en América Latina y el Caribe”. En Revista Tópicos en Educación Ambiental n1.

GONZÁLEZ GAUDIANO, E. (2007) Educación Ambiental: trayectorias, rasgos y escenarios, México: Plaza y Valdés.

JULIÁ, M., (2005) “La discusión del concepto de presupuesto mínimo en el marco de un nuevo orden ambiental político, jurídico e institucional”, en Revista de Derecho Ambiental, nº 1. Córdoba: Lexis Nexis. Pp. 99-101.

JULIÁ, M., MORALES G. A. & FORADORI, M. (2016) “Reflexiones sobre la educación ambiental y su marco normativo en Argentina y Brasil”, en Anuario XVI (2015-2016). Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Buenos Aires: La Ley. Pp. 67-82.

MACEDO B. & SALGADO, C. (2007) Educación ambiental y educación para el desarrollo sostenible en América Latina. Forum de Sostenibilidad Cátedra UNESCO.

MORALES, A. G. (2012) A Formação do profissional educador ambiental: reflexões, possibilidades e constatações. 2. ed. Ponta Grossa: UEPG.

PFEFFER, M. (coord.) (1999) Documento Base de La Estrategia Nacional de Educación Ambiental para la República Argentina. Programa Desarrollo Ambiental Institucional-Componente Educación Ambiental. PRODIA-BID.

SANGRONIS PADRÓN, J. (2004) “La Naturaleza Política de la Educación Ambiental”. Disponible en: https://www.ecoport.net/temas-especiales/educacion-ambiental/la_naturaleza_politica_de_la_educacion_ambiental/ [Consulta: Julio de 2018]

TELIAS, A. (2014) “La institucionalización del campo de la EA en la Argentina: un análisis posible de su construcción”, en La educación ambiental en la Argentina: actores, conflictos y políticas públicas. San Fernando: La Bicicleta Ediciones.

UNESCO - PNUMA. (1985) Educación Ambiental: Módulo para la formación inicial de profesores y supervisores de ciencias sociales para escuelas secundarias. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000650/065036so.pdf> [Consulta: Julio de 2018]

CAPÍTULO

VII

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL EN ARGENTINA: SU REGULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN INSTITUCIONAL

Coordinador:
Alejandro O. Vera

Autores:
Alejandro O. Vera ⁽¹⁷²⁾
Agustín Roth ⁽¹⁷³⁾
Federico Strauss ⁽¹⁷⁴⁾

RESUMEN

El acceso a la información pública ambiental tiene como principal fuente en Argentina un sistema normativo complejo. Este sistema se encuentra integrado, en primer lugar, por normas constitucionales, tratados internacionales como el reciente Acuerdo de Escazú y leyes de presupuestos mínimos ambientales, instrumentos que funcionan como un marco ineludible o un piso mínimo que el resto de los regímenes administrativos no puede flexibilizar. Entre ellos, el régimen del Gobierno Federal ha experimentado importantes cambios en los últimos tres años, en especial a partir de la sanción de la Ley Nacional Nro. 27.275, dotando a este subsistema de nuevas herramientas, mayores avances en transparencia activa, pero también evidenciando algunos problemas de congruencia con la normativa ambiental específica y aspectos incumplidos en materia institucional.

PALABRAS CLAVES:

acceso a la información; información ambiental; transparencia activa.

ABSTRACT:

In Argentina, the right to access to environmental information has, as a legal source, a complex normative system. This system is formed by constitutional rules, international treaties as recently signed Escazu Agreement, and minimum standard laws, which are special rules that act as a mandatory framework that must be followed by rest of the federal and local rules. Particularly, federal rules have been experimenting important changes last years, especially since de enactment of the national act about access to public information, Nro. 27.275. This instrument has endowed the federal sub-system with new tools and active transparency policies. However, it starts to show congruence issues with environmental specific rules as well as enforcement weaknesses related to the institutional regulations in the new law.

¹⁷² Abogado (UNC). Profesor de la materia Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Doctorando en Derecho y Ciencias Sociales. Miembro del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba.

¹⁷³ Abogado (UNC). M.P. 1-39442. M.F. Tomo 507, Folio 5. Miembro del Grupo de Investigación en Derecho Ambiental (CIJS-ISEA).

¹⁷⁴ Abogado (UNC). Doctorando en Administración y Política Pública (UNC) y maestrando en Políticas Públicas en HertieSchool of Governance (Berlín, Alemania).

KEY WORDS:

Access to information, environmental information, active transparency

I. Introducción

No hace falta profetizar para afirmar que la información será, en el siglo XXI, lo que fue la tierra en el siglo XIX o el petróleo en el siglo XX. Si la información es poder, puede entenderse por qué asistimos a una proliferación de iniciativas internacionales, políticas públicas y regímenes normativos generales y particularizados que intentan, de algún modo, solucionar las tensiones que genera este nuevo recurso estratégico.

En materia ambiental, su jerarquía es aún más palpable. Quien no conoce su entorno y el estado de sus componentes ambientales, no puede tomar ninguna decisión de gestión atinada. Por otro lado, quien no conoce lo que el Estado hace, no puede ejercer sus derechos de participación y control, en defensa de intereses propios o colectivos. La información es, para el derecho ambiental, un instrumento de gestión y una prerrogativa esencial sin la cual, el resto de los derechos se vuelven ilusorios.

“Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales” (2º Párrafo, art. 41 de la Constitución Argentina). A partir de este precepto constitucional, de otros vinculados y de un variado sistema de tratados internacionales, comienzan a desagregarse numerosas normativas que tienen como finalidad regular los derechos y obligaciones de la Administración y de los administrados, buscando hacer visible todo aquello que posea un interés público.

Las dos principales novedades de los últimos años, en este complejo sub-sistema legal, han sido la sanción de la Ley Nacional de Acceso a la Información Pública en el año 2016 y la adopción del Acuerdo de Escazú en el año 2018, como producto final del proceso regional latinoamericano sobre adopción del Principio 10. Sin embargo, en materia ambiental, estos dos instrumentos vienen a insertarse a un complejo normativo e institucional pre-existente, el cual incluye leyes de presupuestos mínimos específicas en la materia y otras puntuales de corte netamente administrativo, propias de una forma de Estado federal.

El objetivo de este capítulo es abordar cómo se encuentra estructurado este sistema normativo nacional en materia de acceso a la información pública ambiental, aventurando algunos posibles impactos que estas novedades puedan generar en su funcionamiento. Compartiremos, para ello, algunas discusiones teóricas y aportes conceptuales en torno a este derecho, repasaremos luego el marco normativo e institucional, para concluir con algunas experiencias internacionales vigentes.

II. El rol de la información en una democracia dialogante

En las últimas décadas, las problemáticas ambientales fueron adquiriendo cada vez una mayor presencia en la agenda política de los Estados, debido a la gravedad y peligro que representan para la sociedad presente y futura. Así, tanto desde el derecho internacional público como desde el constitucionalismo, se fueron diseñando y receptando importantes principios jurídico-políticos vinculados con la participación ciudadana y el acceso a la información pública y ambiental.

El acceso a la información ambiental posee en sí misma una importancia trascendental: no sólo permite tomar conocimiento sobre el estado del ambiente, sino que también posibilita y dinamiza la participación ciudadana en materia ambiental. Dicha participación ciudadana es un elemento de control relevante para las autoridades de gobierno, quienes no pueden -por mandato legal¹⁷⁵ - dejar de lado los procesos participativos.

La sociedad contemporánea se encuentra expuesta a problemáticas ambientales riesgosas y dañinas, debido a la intervención humana en la naturaleza: las consecuencias del cambio climático (inundaciones, olas de calor, aumento del nivel del mar), otras situaciones generadas por la forma de producción (desertificación) o la manera de obtener energía (energía nuclear), entre otras. Estas amenazas particulares han ido moldeando caracteres de las sociedades contemporáneas que han sido estudiadas por Ulrich Beck y Anthony Giddens quienes desarrollaron, dos décadas atrás, lo que se conoce como la teoría social del riesgo.

Dicha teoría enuncia que los riesgos actuales (ej. ambientales) representan consecuencias dañinas incalculables e inmanejables, señalando que el avance del conocimiento científico y técnico ya no es capaz de contenerlos o reducirlos. Los autores sostienen que la actual sociedad del riesgo se diferencia de la anterior sociedad tradicional. Así para Beck (2006:13) en la sociedad del riesgo hubo una ruptura con la anterior sociedad tradicional en torno a la concepción de la naturaleza: “mientras que en la sociedad tradicional o industrial se concibe a la naturaleza como algo externo y escindido de la sociedad, en la actual sociedad del riesgo la naturaleza es algo interior al sistema industrial, como consecuencia de su transformación técnico-industrial y de su comercialización mundial”.

Giddens (1998:13) también da cuenta de ciertas diferencias en la sociedad contemporánea y postula que “el mundo en el que vivimos actualmente no está sometido a un dominio estricto por parte de los humanos [...] Casi al contrario, es un mundo de confusión e incertidumbre”. Un gran interrogante a resolver gira en torno a qué son los riesgos, quién los define, cómo se definen y cuánto riesgo tolera una determinada comunidad. Beck (2006:42) sostiene que la definición de riesgo ambiental y de cuánto riesgo tolera una comunidad determinada ya no puede ser decidida “por uno u otro especialista y ser desarrolladas y fijadas de acuerdo con los propios estándares de racionalidad. Presuponen una colabora-

¹⁷⁵ Por ejemplo, cuando las leyes exigen la realización de audiencias públicas, en el marco de la evaluación de impacto ambiental.

ción más allá de las trincheras de las disciplinas, de los grupos ciudadanos, de las empresas, de la administración y de la política, o (lo cual es más probable) se resquebrajan entre éstas en definiciones opuestas y luchas de definiciones¹⁷⁶”.

Ciselli (2011:7) expresa que:

si bien el discurso científico de los expertos es el que se prioriza al momento de tomar una decisión, resultaría altamente beneficioso dar lugar a otras voces no expertas, a otros discursos sociales que podrían ser oídos en el proceso judicial y por ende a otras esferas del conocimiento. La visibilización del conflicto ambiental, su discusión en diversos espacios sociales, abre la posibilidad a numerosas innovaciones jurídico-institucionales, dado que es a partir de las crisis, las catástrofes, los accidentes' cuando el campo del derecho se modifica.

Ante este panorama de complejidad e incertidumbre planteado por Beck, Giddens y teniendo en cuenta el aporte de Ciselli, emerge con claridad el rol clave que cumple el acceso a la información ambiental por parte de la sociedad contemporánea, para poder intervenir y decidir sobre su propio presente y futuro. Queda claro que los riesgos ambientales no son algo dado o estático, sino que su configuración -además de ser influida por el saber científico-, depende en gran medida de la sociedad, de los intereses económicos y de la política que los someten a procesos de definición, percepción y transformación. Estas disputas hacen que los dirigentes no puedan acudir ahora únicamente a una fuente de información científica para basar sus decisiones de política pública y deban buscar y encontrar en la sociedad, la legitimación que la ciencia no otorga de manera acabada.

Esta construcción social del riesgo permite pensar en nuevos caracteres de la democracia, denominada participativa. Esta nueva dimensión de la democracia complejizó todo el sistema jurídico y las tradicionales formas de legitimación y acceso a la justicia, pero revalorizando el acceso a la información no solo como derecho sustantivo, sino también como una forma de garantizar intereses difusos o colectivos.

Beck (1998:513) introduce un nuevo concepto de democracia ecológica. Lo ideal sería que “las zonas de decisión deben abrirse al escrutinio y debate públicos. Las decisiones económicas corporativas, las agendas de investigación científica, los planes de desarrollo y el despliegue de nuevas tecnologías deben abrirse todos a un proceso generalizado de discusión y debe desarrollarse un marco legal e institucional para su legitimación democrática”.

Giddens (1997:159) postula que debido a la imponderabilidad de la incertidumbre, las políticas públicas no pueden imponerse “desde arriba” sino que debe existir un compromiso reflexivo con diversos sistemas de la sociedad. Es especialmente interesante la propuesta del autor (1997:25) cuando señala la “necesidad

¹⁷⁶ Beck (2006:33-34) sostiene que los “riesgos que se generan en el nivel más avanzado del desarrollo de las fuerzas productivas (ej. radiactividad) [...] se basan en interpretaciones causales, por lo que sólo se establecen en el saber (científico o anticientífico) de ellos, y en el saber pueden ser transformados, ampliados o reducidos, dramatizados o minimizados, por lo que están abiertos en una medida especial a los procesos sociales de definición. Con ello, los medios y las posiciones de la definición del riesgo se convierten en posiciones sociopolíticas clave”.

de impulsar formas más radicales de democratización”, introduciendo el concepto de democracia dialogante en sintonía con la democracia ecológica de Beck. Giddens propone que las problemáticas ambientales deben ser resueltas en un plano distinto al de las tradicionales formas de legitimidad (Congreso de la Nación como poder representativo preestablecido) y generar un diálogo genuino en un espacio público.

Vinculado a esto, Giddens (1997:26) señala también el rol clave de los movimientos sociales para impulsar la democracia dialogante, logrando “forzar la introducción, en el terreno de debate, de aspectos de la conducta social que anteriormente no tenían discusión, o se ‘resolvían’ con arreglo a las prácticas tradicionales”. En todos los casos, para generar una democracia más dialogante, racionalizada y participativa, es elemental asegurar el derecho –sustantivo y adjetivo- de acceso a la información pública ambiental.

III. Nociones esenciales sobre el acceso a la información pública ambiental

III.a. Transparencia activa y solicitudes de información pública

Existe una distinción esencial para entender el universo de políticas públicas vinculado con este derecho. Así como en economía, la oferta está representada por los bienes o servicios que los productores venden, mientras que la demanda hace referencia a quienes los consumen, analógicamente en nuestro tema podemos pensar, por un lado, en políticas de transparencia activa, es decir, la oferta de datos e información que produce el sector público y que se encuentra legalmente obligado a brindar sin necesidad de solicitud alguna y, por el otro, quienes demandan continuamente información que no se encuentra publicada y que debe ser requerida a través de procedimientos especiales de carácter administrativo.

En cuanto al primer aspecto, la *transparencia activa*, como se dijo, es el deber que tienen los sujetos obligados¹⁷⁷ de facilitar la búsqueda y el acceso a datos e información pública a través de canales de comunicación ágiles, sencillos y efectivos, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados, procurando remover toda barrera que obstaculice o dificulte su reutilización por parte de terceros.

Garantizar el efectivo derecho al acceso de la información pública y promover la transparencia y la implementación de políticas activas de apertura de datos, son exigencias propias del sistema republicano de gobierno, y constituyen pilares esenciales de las políticas de gobierno abierto en el mundo. En este sentido, el Gobierno Abierto es un nuevo paradigma basado en estos principios (transparencia, participación y colaboración), que permite transformar la relación entre la ciudadanía y el Estado.

Así, la información pública se convierte en una herramienta de contralor del poder público; a la par, equilibra la asimetría de información que existe entre

¹⁷⁷ El artículo 32 de la Ley de Derecho De Acceso a la Información Pública N° 27. 275, hace referencia específicamente a las obligaciones de transparencia activa de los sujetos obligados.

gobernantes y gobernados, los cuales sólo estando bien informados pueden tomar buenas decisiones y ejercer el derecho a participar (Basterra, 2006). Es por eso que el derecho de acceso a la información pública funciona como un derecho (instrumento) necesario o condicionante para el ejercicio pleno de otros derechos, entre otros el derecho a la salud, a la educación, al ambiente sano, a la libertad de expresión, al debido proceso. Es una precondition para el ejercicio de la participación, de los derechos políticos y los derechos sociales (Basterra, 2006)

Una de las iniciativas nacionales recientes más importantes, a nivel de oferta de información o transparencia activa, fue el lanzamiento del Plan Nacional de Datos Abiertos (Decreto N° 117/2016), con la elaboración de 22 planes de apertura de datos de organismos que componen la Administración Pública Nacional y la publicación de *data sets* clave en el Portal Nacional de Datos Públicos (datos.gob.ar).

Particularmente en lo referente a la información pública ambiental, existen portales abiertos que ofrecen información vinculada a nuestra temática, como el portal oficial de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (argentina.gob.ar/ambiente), que brinda diversa información institucional y relativa al ambiente y los recursos naturales, entre la que se destaca normativa ambiental, mapas interactivos y estadísticas. También podemos citar, a modo ejemplificativo, portales como el Inventario Nacional de Glaciares (glaciaresargentinos.gob.ar), Instituto Geográfico Nacional (ign.gob.ar), Administración de Parques Nacionales (parquesnacionales.gob.ar), Ministerio de Energía (argentina.gob.ar/energia), el Sistema de Información de Biodiversidad (sib.gob.ar), la Base de Datos Hidrológica Integrada (bdhi.hidricosargentina.gob.ar), entre otros. Más adelante veremos que existe, a la par, un conglomerado normativo ambiental que obliga al Estado a producir, recopilar y, en algunos casos, publicar información ambiental vinculada a estas temáticas.

Al abordar el segundo aspecto, la demanda o el derecho de acceso a la información, se debe poner el foco en comprender el rol de los actores legitimados a solicitar información o datos en poder del sector público¹⁷⁸. El derecho de acceso a la información pública puede ser ejercido como derecho individual, cuando una persona solicita de cualquier dependencia estatal, información o datos acerca de sí misma; o como derecho colectivo, cuando el bien requerido es un bien colectivo, la información estatal, pudiendo ejercerlo cualquier ciudadano del colectivo, en forma individual o grupal, sea una persona física o jurídica (Basterra, 2006).

En el primer caso, los datos propios o personales no pertenecen a la cosa pública, aunque de hecho se encuentren en documentos estatales y tengan la calidad de documento público, pudiendo lograrse su acceso o rectificación a través de acciones como el Habeas Data. El segundo caso es el que nos interesa en el presente

¹⁷⁸ Una legitimación amplísima es que toda persona (física o jurídica) es titular del derecho de acceso a la información estatal. Es importante hacer la aclaración de que algunas iniciativas se refieren a cualquier ciudadano o a todo habitante. Estos conceptos son más reducidos que la expresión "cualquier persona". Si hablamos de habitantes, los extranjeros, por ejemplo, no estarían en condiciones de solicitar información al Estado argentino. Si hablamos de Ciudadano, aun es un criterio más estricto porque quienes no acceden a esa categoría estarían impedidos del ejercicio del derecho de acceso. (Basterra, M. I. (2006). El derecho fundamental de acceso a la información pública. Buenos Aires: La Ley, Pag. 414.)

capítulo, esto es, cuando los datos o la información requerida son de carácter público. A tal fin, existen diversos mecanismos administrativos para solicitarla, los cuales han ido evolucionando legislativa y jurisprudencialmente, conforme veremos más adelante.

III. b. Distinción entre dato e información

Si bien suelen utilizarse como unívocos, ambos términos son discernibles, y la distinción adquiere particular relevancia al abordar el acceso a la información. El *dato* es un elemento descontextualizado que puede dar origen a la generación de información. Son símbolos que describen hechos, condiciones, valores o situaciones. Un dato puede ser una letra, un número o cualquier símbolo que representa una cantidad, una medida, una palabra o una descripción.

Los datos son la verdadera materia prima para generar información con valor agregado. En este sentido, un dato es público cuando es generado en el ámbito gubernamental o se encuentra bajo su guarda y no tiene su acceso restringido por ninguna legislación específica. A su vez, un dato público puede ser abierto cuando se encuentra disponible en un medio digital, bajo una licencia abierta, usando para ello un formato estándar abierto, para que cualquier persona pueda acceder, usarlo y compartirlo libremente¹⁷⁹.

La *información* es un dato dotado de relevancia y utilidad. Para obtener información es necesario aplicar algún tipo de transformación o procesamiento sobre los datos. Convertir datos en información es un proceso que genera valor, aporta relevancia, genera algo nuevo que se desconocía (Ministerio de Modernización de la Nación, 2018).

La importancia y valor de los datos abiertos es enorme, ya que los distintos sectores de la sociedad, sector público, los privados, las organizaciones de la sociedad civil, las universidades o cualquier ciudadano pueden realizar análisis, reutilizar los datos, agregarles valor, generar información y crear nuevos o mejores servicios y aplicaciones. En la mayoría de los casos, este agregado de valor que convierten los datos en información es realizado por el mismo Estado al momento de publicar informes o por los medios de comunicación, al momento de comunicar noticias o realizar análisis políticos. A los fines de poder ampliar este elenco de analistas y constructores de información, es crucial poder contar, no sólo con acceso a datos, sino que éstos se encuentren disponibles en formatos abiertos.

En consecuencia, la oferta y gestión de los datos en formatos abiertos para el acceso y uso de la información pública puede traer grandes beneficios, erigiéndose como un factor que propicia la transparencia en la gestión pública, fortalece la relación y confianza entre el gobernante y los gobernados y permite el ejercicio de los derechos políticos.

¹⁷⁹ La iniciativa Open Government Data, definió ocho características que especifican condiciones a tener en cuenta para que los datos “públicos” sean, además, efectivamente “abiertos”: completos, primarios, oportunos, accesibles, procesables por máquinas, no discriminatorios, no propietarios, y tener licencias libres.

IV. La regulación del derecho a acceder a la información pública ambiental en Argentina

Como anticipamos, en Argentina el marco normativo sobre acceso a la información pública ambiental es un sistema complejo, en especial debido al predominante carácter administrativo de la temática y a la forma federal de nuestro Estado. Esto hace que debamos hablar de diferentes sub-sistemas normativos conviviendo entre sí (nacional, provinciales, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), aunque también con principios y reglas comunes de orden constitucional.

En los últimos años, las dos grandes novedades jurídicas en la materia han sido la sanción de la Ley Nacional 27.275 en el año 2016, importante para el sub-sistema federal, como así también la adopción del Acuerdo de Escazú, sobre acceso a la información, participación y acceso a la justicia ambiental en Latinoamérica, en marzo del año 2018. Sin embargo, ambas normativas vinieron a integrarse a un conjunto de regulaciones diversas en la materia, tanto en materia de acceso a la información pública como específicamente ambiental. Trataremos, a continuación, de brindar un esquema general de este derecho.

IV. a. El marco constitucional

El derecho a la información pública ambiental tiene en Argentina raigambre constitucional, especialmente a través del art. 41, el cual dispone en su segundo párrafo: “Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.” Pero también se deriva, de modo implícito, de otras disposiciones como la forma republicana de gobierno (art. 1°), los derechos civiles (art. 14), los derechos implícitos (art. 33), sin perjuicio de otros derechos particulares como el derecho a la información en materia de consumo (art. 42) o de los partidos políticos (art. 38).

También en los instrumentos internacionales, este derecho ha encontrado su fuente normativa, dado el rango constitucional que poseen en nuestro país los tratados de derecho humanos (art. 75 inc. 22) y el rango superior a las leyes que poseen los demás acuerdos de integración (art. 75 inc. 24). Podemos citar el art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el art. XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre o el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En estos casos, siempre derivado del derecho a la libertad de expresión y a enviar y recibir información, tal como la supo interpretar la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el famoso precedente “Claude Reyes¹⁸⁰.”

El cuadro internacional se completa con importantes declaraciones, las que si bien no poseen los mismos atributos de un tratado, han ejercido una enorme influencia en el derecho argentino, tal como la Declaración de Río del año 1992 a

través de su principio 10¹⁸¹, el Programa 21¹⁸², la Declaración de Chapultepec¹⁸³, la Declaración de Santa Cruz de la Sierra¹⁸⁴ o trabajos intergubernamentales como las directrices de Bali¹⁸⁵, las reglas de Heredia¹⁸⁶ o la ley modelo iberoamericana en materia de acceso a la información¹⁸⁷, entre otras.

Ahora bien, más allá de este marco normativo internacional y su construcción jurisprudencial, a diferencia de Europa con las reglas de Aarhus¹⁸⁸, América Latina no poseía un acuerdo regional específico en materia de acceso a la información, participación y acceso a la justicia ambiental (Principio 10), hasta el día 4 de marzo del 2018, día en el que se aprobó el Acuerdo de Escazú en la ciudad homónima de Costa Rica. El proceso había comenzado en el año 2012 en la Convención de Río+20, aunque formalmente la negociación lo hizo en el año 2014 con la Decisión de Santiago, siendo la CEPAL el organismo que lideró el proceso¹⁸⁹.

El acuerdo posee 26 artículos y un anexo. Los artículos 1° a 4° poseen normas generales, tales como los objetivos del tratado, definiciones, principios y algunas obligaciones generales; los artículos 5° y 6° abordan el acceso a la información; el 7° la participación; los artículos 8° y 9° el acceso a la justicia y los artículos 10 al 26 aspectos institucionales, orgánicos y de cooperación entre los países partes.

En cuanto a las disposiciones específicas sobre el acceso a la información ambiental, el artículo 5° aborda los mecanismos de solicitud de información pública ambiental. Entre sus disposiciones, se destaca el reconocimiento a una amplia legitimación para solicitar información; facilidades para grupos vulnerables; un régimen

¹⁸¹ “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

¹⁸² También conocido como Agenda 21. Se trata de un instrumento no vinculante suscrito también durante la Conferencia de Río del año 1992. Posee un listado de objetivos y buenas prácticas de gobierno a seguir, destacándose los capítulos 23 a 40 vinculados a los derechos de acceso.

¹⁸³ Adoptada por la conferencia hemisférica sobre libertad de expresión celebrada en México, D.F. el 11 de marzo de 1994. El instrumento remarca la importancia de esta libertad y las garantías mínimas con las que debe contar la prensa y cualquier ciudadano.

¹⁸⁴ Reafirmación de los Principios de Río 1992 por parte de los países integrantes de la Organización de Estados Americanos. Especial atención al derecho a participar e intercambiar información.

¹⁸⁵ También conocidas como las directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, elaboradas por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Fueron aprobadas en el 25º período de sesiones de su Consejo de Administración.

¹⁸⁶ Se trata de un conjunto de recomendaciones vinculadas a la difusión de información judicial en internet. Las mismas fueron aprobadas durante el Seminario Internet y Sistema Judicial realizado en la ciudad de Heredia (Costa Rica), los días 8 y 9 de julio de 2003 con la participación de poderes judiciales, organizaciones de la sociedad civil y académicos de Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, República Dominicana y Uruguay.

¹⁸⁷ Aprobada por la OEA en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2010.

¹⁸⁸ Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998, en el marco de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa.

¹⁸⁹ Más información sobre el proceso disponible en: <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

subsidiario de excepciones a la obligación de responder; principios comunes para los sistemas de denegación y otras condiciones prácticas en la tramitación, como las condiciones de gratuidad, plazos, información disponible y recursos. También posee una obligación de carácter institucional para cada país, señalando que cada gobierno asegurará la existencia de órganos imparciales, con autonomía e independencia para promover y fiscalizar el cumplimiento de la normativa en la materia.

El art. 6° contempla disposiciones de transparencia activa, en especial la necesidad de organizar un sistema de información ambiental coordinado, señalando incluso el tipo de datos que dicho sistema debe tener, destacando un registro de emisiones y transferencias, divulgación ante amenazas al ambiente o la salud, la característica de reutilización de los datos, su acceso por grupos vulnerables, así como el derecho de los consumidores a recibir información sobre los productos y servicios. También incluye, aunque con una obligatoriedad más diluida, disposiciones sobre información en manos de privados e informes de sustentabilidad.

A partir de su entrada en vigor, este nuevo instrumento internacional será una referencia ineludible a la hora de abordar el sistema jurídico argentino, en materia de derecho de acceso a la información pública ambiental, participación y acceso a la justicia. Sin duda, cada sub-sistema o esfera de gobierno nacional, provincial o municipal deberá reevaluar sus propios marcos normativos, a los fines de determinar su nivel de cumplimiento con las disposiciones del acuerdo.

En una visión general y salvo algunas disposiciones particulares, puede verse que los marcos normativos más recientes de Argentina, tanto a nivel federal como provincial, ya contemplan la mayoría de los derechos reconocidos en este instrumento. No obstante, siendo el mayor problema en nuestro país el cumplimiento de estas normas, el acuerdo de Escazú puede funcionar como un instrumento impulsor del acatamiento efectivo de dichos marcos, en especial a partir de sus mecanismos de cooperación, educación, financiamiento e, incluso, las recomendaciones del "*Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento*"¹⁹⁰ que crea, más allá de su carácter no judicial ni contencioso.

IV. b. Las leyes de presupuestos mínimos

Ya presentadas las normas constitucionales e internacionales en la materia, es hora de abordar las leyes de presupuestos mínimos ambientales. Se trata de leyes especiales, nacidas a la luz de la última reforma constitucional argentina del año 1994. A partir de la delegación de una nueva categoría de competencias al Gobierno Federal realizada por las provincias, el art. 41 le otorga al Congreso Nacional la facultad de dictar estas leyes que poseen un rango superior. Los principios de congruencia (art. 4° de la LGA) e integración (art. 5°), así como el mismo artículo de la Constitución citado, les otorgan a estas normas una especial jerarquía vertical, no pudiendo ser desconocidas por ninguna esfera provincial ni municipal, extendiendo también su obligatoriedad de modo horizontal hacia el resto de las leyes, como así

también al accionar de todas las autoridades de cada nivel de gobierno¹⁹¹.

Siendo así de importante la obligatoriedad de estas normas, no es menor que muchas de ellas se ocupen del derecho a acceder a la información pública ambiental y que incluso una esté enfocada específicamente en nuestra temática. A la fecha, Argentina ha dictado once leyes de presupuestos mínimos. Entre ellas, la Ley General del Ambiente (LGA) Nro. 25675, la más importante entre todas las leyes de presupuestos mínimos, aborda este derecho en sus artículos 16 a 18, remarcando la obligatoriedad de proporcionar la información en manos de actores públicos y privados, la necesaria existencia de un mecanismo de solicitud de información pública, la creación de un sistema de información ambiental y la obligación del Poder Ejecutivo Nacional de elaborar un informe ambiental anual a ser presentado al Congreso Nacional.

La ley de presupuestos mínimos específica en la materia es la Nro. 25831 o “Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental”. Fue dictada un año después de la LGA, amplía de algún modo los tres artículos mencionados en el párrafo precedente y regula la transparencia activa, así como el mecanismo de acceso, aunque haciendo mayor foco en esto último, aportando reglas procedimentales en tal sentido. Ofrece un concepto de información pública ambiental: toda aquella información, en cualquier forma de expresión o soporte, relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable (art. 2°). En particular, menciona: a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente; b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente.

También establece una legitimación amplia para los residentes, a los fines de solicitar información; gratuidad, salvo en el costo de entrega; señala que los sujetos obligados son todas las autoridades públicas de cualquier esfera de gobierno nacional, provincial o municipal, así como privados prestatarios de servicios públicos; plazo de 30 días para entregar la información; un elenco de excepciones basado principalmente en la protección de la defensa, secretos comerciales, industriales o científicos, confidencialidad dispuesta por ley o vinculada a datos personales, o cuando la solicitud es imprecisa, debiendo ser fundada dicha negativa. Contempla también un recurso judicial para casos de incumplimiento y sanciones especiales para los empleados públicos y empresas prestatarias de tales servicios.

El resto de las leyes de presupuestos mínimos abordan temas ambientales diversos, aunque la mayoría de ellas destina algunos artículos a disposiciones sobre el derecho que analizamos, en especial vinculadas a la información como instrumento de gestión y a la obligación que tiene el Estado de producir o recopilar datos necesarios para la correcta preservación del componente ambiental a regular. Así, por ejemplo, la ley sobre gestión integral de residuos industriales y de actividades de

¹⁹¹ Cfr. con Esain, J. A. (2004). “El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y en la Ley General del Ambiente 25675”, publicado en La Ley, cita online: 0003/010300. Ver también Esain, J. A. (2017). “El principio de integración y regla de supletoriedad en derecho ambiental”, publicado en La Ley, cita online: AR/DOC/1187/2017

servicios, Nro. 25612, establece que los generadores de residuos industriales deben informarle a la autoridad de aplicación las características de los residuos, así como la obligación de las provincias de llevar un registro donde deberán inscribirse todas las personas físicas o jurídicas responsables de la generación, manejo, transporte, almacenamiento, tratamiento y disposición final de residuos industriales. Dispone también que toda la información de los registros provinciales se ordene en un Sistema de Información Integrado, a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, el cual será de libre acceso a la población.

También tenemos la ley sobre la gestión y eliminación de PCBs, Nro. 25670, la cual tiene como objetivo el tratamiento, eliminación y prohibición de ingreso al país, de los residuos que contengan PCBs, es decir bifenilopoliclorados. Esta ley crea un registro para todos los tenedores de PCBs o de aparatos que los contengan, y si un aparato ha contenido PCBs y sigue en funcionamiento debe tener un rótulo que indique esa situación. También las autoridades deberán brindar información fehaciente a los vecinos de zonas afectadas o peligrosas, poniendo a su disposición todo informe ambiental o estudio epidemiológico.

La ley de residuos domiciliarios, Nro. 25916, fija los presupuestos mínimos de la gestión integral de esta clase de desechos, comprendiendo las etapas de generación, disposición inicial, recolección, transferencia, transporte, tratamiento y disposición final. La autoridad de aplicación tiene el deber de elaborar un informe anual con la información que le provean las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, el que deberá, como mínimo, especificar el tipo y cantidad de residuos domiciliarios que son recolectados y además, aquellos que son valorizados o que tengan potencial para su valorización en cada una de las jurisdicciones.

A su vez, la ley sobre protección de bosques nativos, Nro. 26.331, establece normas y parámetros de conservación, restauración, enriquecimiento, mejoramiento y manejo sostenible de los bosques nativos que deben ser respetados por los tres niveles de gobierno. Incluye la obligación para cada jurisdicción de realizar un ordenamiento territorial de sus bosques nativos, esto es, una zonificación de los mismos, teniendo en cuenta el valor de conservación y los servicios ambientales que prestan. En cuanto al acceso a la información, remarca la importancia de este derecho en relación a autorizaciones de desmonte y la participación de los pueblos indígenas y campesinos. Asimismo, crea un Registro Nacional de Infractores, de acceso público en todo el territorio argentino, para conocer quiénes son los que han incumplido la normativa.

También la ley para la preservación de los glaciares y del ambiente periglacial, Nro. 26639, establece entre sus disposiciones vinculadas a la información, que se debe crear un Inventario Nacional de Glaciares, elaborado por el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA), donde se incluirán todos los datos de los glaciares necesarios para su debida conservación, y se actualizará periódicamente para analizar, entre otras cosas, el avance y/o retroceso de los mismos. Señala que la autoridad de aplicación nacional tiene a su cargo la elaboración de informes periódicos sobre el estado de los glaciares y sobre los proyectos que se realicen en los glaciares o ambiente periglacial, los cuales serán remitidos al

Congreso de la Nación. Asimismo, tiene a su cargo la realización de campañas de educación e información ambiental.

La ley sobre el Sistema Federal de Manejo del Fuego, Nro. 26.815, crea el Sistema Federal de Manejo del Fuego, con la idea de establecer reglas mínimas y coordinadas en todo el territorio nacional acerca de cómo se debe proceder ante los incendios acaecidos. En relación a la información ambiental, establece que las jurisdicciones locales tienen que organizar un sistema de registro de las principales decisiones operativas adoptadas en el combate de cada incendio y aportar los datos y la información sistematizada que le sean requeridos, implementar localmente el Sistema Nacional de Alerta Temprana y Evaluación de Peligro de Incendios para poder mantener informada a la población sobre el estado de la situación y las medidas de seguridad a adoptar.

Finalmente, la última ley de presupuestos mínimos sancionada por el Congreso, la ley sobre gestión de envases de productos fitosanitarios (agroquímicos) Nro. 27279, establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los envases vacíos de fitosanitarios, en virtud de la toxicidad del producto que contuvieron, requiriendo una gestión diferenciada y condicionada. Dispone numerosas obligaciones en materia de información en cabeza de los sujetos involucrados, como así también del Estado. Entre ellas, la obligación del Estado Nacional de crear un registro de "mejores prácticas de gestión disponible" con información remitida por las provincias.

Conocer estas disposiciones normativas es importante por dos razones: en primer lugar, porque nos ayuda a entender que las normas de presupuestos mínimos en materia de acceso a la información pública ambiental no se limitan a las disposiciones de la LGA o la específica en la materia, Nro. 25831. En segundo lugar, porque estas disposiciones, junto con las normas constitucionales y los tratados internacionales, conforman un bloque normativo que abraza a todos los marcos normativos estadales del país, constituyendo un mínimo de derechos por debajo del cual no puede ubicarse ninguna autoridad nacional, provincial o municipal.

Completando este cuadro, no podemos dejar de mencionar los códigos de fondo (civil, penal, minero, etc.). Si bien no poseen la jerarquía de las leyes de presupuestos mínimos, comparten con ellos el sentido de uniformidad nacional en virtud de otra importante competencia delegada al Congreso de la Nación (art. 75 inc. 12 de la CN). Así, el Código de Minería establece en su art. 268 que la autoridad de aplicación estará obligada a proporcionar información a quien lo solicitare respecto de la aplicación de las disposiciones vinculadas a la gestión ambiental de la actividad. También el Código Civil y Comercial contiene normas específicas de información en materia de consumo (arts. 1100 y sgtes), así como en materia de intimidad (art. 52) e imagen (art. 53), disposiciones que son ampliadas a través de leyes complementarias como la Ley de Defensa del Consumidor, Nro. 24.240, o la Ley de Datos Personales, Nro. 25.326.

IV. c. Las normas del Gobierno Federal

Pasando entonces este nivel constitucional y de presupuestos mínimos, nos encontramos con la regulación propia de cada esfera de gobierno, federal, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipal o comunal. Al ser el acceso a la información una temática de predominante orden administrativo, cada ámbito legisla sus propios mecanismos de acceso y transparencia activa, siempre debiendo respetar el marco normativo comentado en los dos puntos anteriores.

Centrado nuestro estudio en el Gobierno Federal, ya hemos mencionado que el gran hito del último tiempo ha sido la Ley Nacional Nro. 27.275, sancionada el 14 de septiembre del año 2016. Sin embargo, esto no implica que, con anterioridad, el Gobierno Federal no haya tenido normas especiales que vinculen a sus autoridades. La variada lista de presupuestos mínimos que vimos en el punto anterior lo deja en claro. Lo que ocurría es que no poseía un instrumento integral que vincule a todas las autoridades federales y que no se limitara únicamente a la temática ambiental. Esta es la gran novedad que aporta este nuevo régimen.

IV.c. 1. Marco normativo antes de la Ley 27.275

Antes de la Ley Nro. 27.275, cada función del Gobierno Federal (Ejecutiva, Legislativa y Judicial) venía realizando importantes avances normativos en materia de acceso a la información pública. Como dijimos, si bien estas disposiciones no conformaban un marco integral sancionado por el Congreso y algunas disposiciones no resultaban suficientes e incluso habían quedado desactualizadas de las nuevas tendencias en materia de datos públicos, a raíz de normas como el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nro. 1172 del año 2003, la Administración Nacional se sometió a un mecanismo de acceso fuerte, cuya utilización impulsó la construcción de un sistema institucional importante en torno a la Jefatura de Gabinete como veremos después, y cuyo desconocimiento en ciertos casos dio lugar a importantes precedentes de la Corte Suprema, como los fallos “ADC c/ PAMI¹⁹²”, “CIPPEC c/ Ministerio de Seguridad Social¹⁹³”, “Garrido c/ AFIP¹⁹⁴” o, en materia específicamente ambiental, “Giustiniani c/ PEN¹⁹⁵.”

En cuanto al Poder Ejecutivo Nacional, el Decreto Nacional Nro. 1772, dictado el 3 de diciembre del año 2003 por el presidente Néstor Kirchner, contiene diversos reglamentos vinculados a la transparencia. Entre sus normas, se destaca el mecanismo para la realización de audiencias públicas, gestión de intereses, reuniones de los entes de control, elaboración participativa de normas, gratuidad del Boletín Oficial y un régimen específico de acceso a la información pública en su Anexo VII.

Las disposiciones de este régimen fueron vinculantes sólo para las autoridades centralizadas y descentralizadas del Poder Ejecutivo Nacional, así como empresas prestatarias de servicios públicos o subsidiadas por el Estado Nacional. Mantenía una estructura similar a la mayoría de los regímenes estableciendo, además de los

¹⁹² CSJN, 4/12/2012, en autos “Asociación de Derechos Civiles c/ EN – PAMI”

¹⁹³ CSJN, 26/3/2014, en autos “CIPPEC/ EN – Ministerio de Desarrollo Social”

¹⁹⁴ CSJN, 21/6/2016, en autos “Garrido, Carlos Manuel c/ AFIP”

¹⁹⁵ CSJN, 10/11/2015, en autos “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A.”

sujetos obligados, el plazo para contestar (10 días y 10 más en caso de prórroga), legitimación amplia, un elenco de excepciones, acción de amparo en caso de denegatoria, además de sanciones a los empleados y funcionarios y la posibilidad de acudir a la Oficina Anticorrupción a los fines de denunciar el incumplimiento.

Este sistema rigió hasta la publicación del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nro. 79/2017, dictado el 30 de enero de 2017 y el cual reemplazó el régimen con uno nuevo, hecho a medida de la ya sancionada Ley Nro. 27.275. Recordemos que esta ley había sido sancionada en septiembre de 2016, pero que comenzó a regir en septiembre de 2017. El Ejecutivo, a los fines de ir adaptando sus estructuras, en enero de 2017 derogó el Anexo VII del Decreto 1172, reemplazándolo por uno idéntico en contenido a las disposiciones de la ley, como una forma de adelantar la aplicación de la ley sólo para el Poder Ejecutivo.

En cuanto al Poder Legislativo Nacional, la principal vinculación ciudadana a los fines de responder pedidos de información sobre la actividad parlamentaria se concentraba en dos oficinas especializadas, la Dirección de Información Parlamentaria dependiente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y la Oficina de Atención Ciudadana dependiente de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación.

En relación al Poder Judicial de la Nación y más precisamente la Corte Suprema de Justicia, con anterioridad a la ley 27.275 ya existía una extensa lista de Acordadas dictadas en el marco de un plan progresivo de apertura y publicidad de sus actos. Marcela Basterra (2018) recopila algunas de ellas, destacando la Acordada Nro. 1/2004, la cual dispuso la publicidad de los actos de gobierno; la 2/2004, que define las reglas para dar a conocer sus sentencias; también la 17/2006 que crea el Centro de Información Judicial; la Acordada Nro. 15/2013 que determinó que las Cámaras Federales o Nacionales y los tribunales orales, sin excepción alguna, publiquen todas las sentencias, acordadas y resoluciones administrativas que suscriban, a través del Centro de Información Judicial; la 24/2013 que implementó el “Protocolo de Registro de sentencias, acordadas y resoluciones administrativas”; la 9/2014 que aprobó el “Reglamento de presentación y consulta de las declaraciones juradas patrimoniales integrales de los magistrados y funcionarios de la Corte Suprema de Justicia de la Nación” y los formularios de “Declaración jurada patrimonial integral”. También en el año 2015, por Acordada Nro. 45, dispuso la creación de la Secretaría de Comunicación y Gobierno Abierto.

Cabe destacar que la Acordada Nro. 15/2013 citada, se dictó días después de la sanción de la Ley Nro. 26.856¹⁹⁶, la cual dispuso la obligatoriedad de la publicación gratuita de todas las acordadas y resoluciones dictadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y tribunales de segunda instancia, que conforman el Poder Judicial de la Nación.

IV.c.2. Situación posterior a la Ley 27.275

Es en el contexto normativo que hemos descripto hasta ahora donde se inserta,

¹⁹⁶ Ley Nro. 26.856 “Corte Suprema de Justicia de la Nación y Tribunales de Segunda Instancia. Publicación íntegra de acordadas y resoluciones.” Sancionada el 8/5/2013 y publicada en el BO el 23/5/2013.

en el año 2016, la discusión por una ley nacional de acceso a la información pública. Al momento de tomar estado parlamentario el proyecto que luego sería convertido en ley, contabilizamos al menos treinta proyectos de ley iniciados, impulsados por distintos bloques políticos. En su mayoría, poseían una estructura similar, regulando los aspectos procedimentales ya conocidos (legitimados, sujetos obligados, plazos, formalidades, excepciones, recursos). Como novedad, muchos de ellos incluían una mayor regulación en torno a medidas de transparencia activa, apertura de datos, poniendo también foco en aspectos institucionales, especialmente buscando la creación de un organismo independiente del Poder Ejecutivo a cargo de fiscalizar el cumplimiento de la ley, el cual algunos proyectos ubicaban en el ámbito de la Defensoría del Pueblo de la Nación, del mismo Congreso Nacional o como un ente autónomo de la Administración Nacional.

El proyecto remitido por el Poder Ejecutivo Nacional¹⁹⁷ tuvo su ingreso el día 8 de abril de 2016 en la Cámara de Diputados. Alcanzó su media sanción el 18 de mayo de 2016 y fue girado a la Cámara de Senadores, donde fue aprobado con modificaciones el 7 de setiembre de 2016, razón por la cual debió volver a Diputados, donde dichos cambios fueron descartados, manteniendo Diputados la versión que había enviado a Senadores. Las modificaciones introducidas en la Cámara Alta apuntaban a dos temas sensibles, conforme veremos más adelante: por un lado, los senadores intentaron eliminar la excepción de brindar información para el caso de las sociedades del Estado que realicen oferta pública de acciones (por ej. YPF); a su vez, trataron de dotar de mayor independencia a la autoridad de aplicación de la ley, requiriendo la conformidad del Senado para su aprobación pero, a su vez, buscaron eliminar la prohibición de haber desempeñado cargos públicos en los últimos 5 años¹⁹⁸. Ninguna de estas modificaciones llegó a ser parte de la ley.

La Ley Nro. 27.275 fue sancionada, entonces, el día 14 de setiembre de 2016 y publicada en el Boletín Oficial de la Nación el 29 de setiembre de 2016. Comenzó a regir un año después de dicha publicación, conforme dispuso expresamente su primera cláusula transitoria (art. 38). Su estructura presenta, en primer lugar, un título preliminar, el cual presenta los objetivos de la ley y sus principios, manteniendo muchos ya consagrados en el Decreto 1172/2003, aunque variando sus nombres (al principio de igualdad lo llama “no discriminación”, publicidad pasa a ser “presunción de igualdad”, celeridad ahora es llamado “máxima premura”) e incluyendo algunos nuevos (transparencia y máxima divulgación, máximo acceso, apertura, disociación, control, responsabilidad, alcance limitado de las excepciones, in dubio pro petitor, facilitación y buena fe).

Continúa luego con el título primero, dedicado al mecanismo de acceso a la información pública, el cual contiene definiciones necesarias para la aplicación del régimen, destacándose la distinción entre información y documento. Establece luego una legitimación activa amplia; gratuidad, salvo gastos de reproducción; obligación de entregar la información en el estado en el que se encuentre y en

¹⁹⁷ Proyecto 0008-PE-2016 - 08/04/2016.

¹⁹⁸ Diario Perfil, “Diputados sancionó la ley de acceso a la información pública”, publicado el 14/9/2016, disponible en: <http://www.perfil.com/noticias/politica/diputados-sanciono-la-ley-de-acceso-a-la-informacion-publica.phtml>

formatos digitales abiertos; sujetos obligados, incluyendo a todas las estructuras de los tres poderes del Gobierno Federal, sumando también concesionarios, institutos, cooperativas, fideicomisos y otros sujetos privados vinculados al Estado, así como algunas personas públicas no estatales.

El régimen continúa detallando las excepciones para la entrega de información; la tramitación del pedido; los plazos de respuesta y prórroga, los cuales amplía de diez días a quince; los requisitos para la denegatoria total o parcial, en su caso y las alternativas en caso de denegatoria injustificada o silencio, pudiendo acudir a una vía judicial (amparo) o a un mecanismo de reclamo ante la Agencia de Acceso a la Información Pública, la cual crea como un ente autárquico, en el ámbito del Poder Ejecutivo.

El Título II está destinado a las medidas de transparencia activa, detallando en un listado el conjunto de datos que cada repartición está obligada a hacer público y sus excepciones, incluyendo en la enumeración un índice de la información que está en su poder, nómina de autoridades, escala salarial, declaraciones juradas, aspectos presupuestarios, entre otros. Finalmente, culmina con un Título III, el cual posee disposiciones transitorias.

Dictada la ley, los distintos sujetos obligados debieron adaptar sus estructuras y designar un “Responsable de acceso a la información pública”, figura que crea la ley en su art. 30 y 31, reglamentando a su vez sus disposiciones. Así, el Poder Ejecutivo, quien ya había adelantado su aplicación con el Decreto Nro. 71/2016 conforme mencionamos, reglamentó de modo integral la aplicación de la ley en su ámbito interno a través del Decreto Nro. 206, dictado el 27 de marzo de 2017 y publicado al día siguiente.

En cuanto al Congreso de la Nación, el Decreto Nro. 567 del 21/11/2016, dictado por el presidente de la Cámara de Senadores, dispuso a la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹⁹⁹ como organismo responsable de la aplicación de la ley en ese cuerpo. Por su parte, la Resolución Nro. 1786 del 20/12/2016, creo también una Oficina de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el ámbito de la Cámara de Diputados²⁰⁰.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, por su parte, dictó la Acordada Nro. 42, el 27 de diciembre de 2017. La disposición sólo regula lo que hace a la función de este Tribunal, debiendo las Cámaras y Tribunales Orales ser regulados por el Consejo de la Magistratura. Designa a la Dirección de Relaciones Institucionales como autoridad responsable y replica muchos aspectos del régimen de la ley. Sin embargo, la Acordada generó algunos reparos²⁰¹, dado que exceptúa la aplicación de la ley en el caso de solicitudes que ya posean un régimen especial (por ej., en el ámbito procesal), ratifica los mecanismos de transparencia activa que venía realizando a través del Centro de Información Judicial y establece un procedimiento propio de reclamo ante el presidente de la Corte, cuestiones éstas que motivaron un voto en disidencia del ministro Horacio Rosatti. En definitiva, el aspecto central en torno a

¹⁹⁹ Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/micrositios/oficinatransparencia>

²⁰⁰ Disponible en: <https://www.hcdn.gob.ar/institucional/infGestion/oftransparencia/index.html>

²⁰¹ Ver Basterra, M. I. (ob. cit); Mazzucco Cánepa, M. (2018). “Comentario a la acordada 42/2017 (C.S.J.N.)”, publicado en La Ley, cita online: AR/DOC/86/2018; Pulvirenti, Orlando D. (2018). “Comentario a la acordada 42/2017 (CSJN)”, Publicado en La Ley, cita online: AR/DOC/91/2018

estas diferencias pasa por determinar los límites de la competencia reglamentaria de cada Poder, en este caso la Corte, y en qué medida una ley puede modificar atributos propios de dichos organismos, cuestión ésta que amerita un profundo análisis constitucional.

IV. d. La relación entre la Ley Nacional de Acceso a la Información y la Ley de Presupuestos Mínimos sobre Información Ambiental

Ya hemos comentado la importancia del marco de presupuestos mínimos en materia ambiental y de acceso a la información, en especial con la Ley 25.831, y cómo la Ley 27.275 se insertó en ese contexto, regulando a las autoridades del Gobierno Federal. La pregunta ahora es cómo coexistirán ambos regímenes y cuál debería prevalecer en caso de conflicto. Siguiendo la línea argumental que explicitábamos al hablar de las leyes de presupuestos mínimos, en especial los principios de congruencia e integración (art. 3° y 4° de la LGA) y el valor constitucional que tienen estas normas (art. 41 de la CN), es claro que los presupuestos mínimos deben prevalecer sobre el resto de las leyes nacionales, conclusión abonada también por el carácter especial de la materia ambiental.

Ahora bien, ¿existe conflictos entre el marco de presupuestos mínimos en materia de acceso a la información y la nueva ley nacional de acceso a la información? En muchos aspectos, la nueva ley maximiza los estándares mínimos de la Ley 25.831, acortando el plazo de respuesta de treinta a quince días, ampliando el catálogo de los sujetos obligados, creando una agencia de acceso a la información e incluyendo mejores mecanismos de transparencia activa, conforme ya hemos explicado.

Sin embargo, otros puntos abren importantes interrogantes, en especial frente a la posibilidad de perder algunos derechos alcanzados por el régimen ambiental. Sin pretender realizar una enumeración exhaustiva, podemos mencionar:

La obligación de entregar información en el estado en el que se encuentre: Así lo dispone el art. 5° de la Ley 27.275, no estando el Estado obligado a procesarla o clasificarla, mucho menos producirla podemos agregar nosotros. Esto puede ser visualizado, en realidad, como un problema de implementación. Sin embargo, hemos dejado en claro que el ordenamiento jurídico ambiental impone numerosos mandatos expresos en materia de producción y procesamiento de información, no pudiendo limitarse la actividad del Estado a entregar meros documentos, en el estado en el que se encuentren. Incluso la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires ha remarcado en la causa “Longarini, Cristian Ezequiel y otros c. Ministerio de la Producción y otros s/amparo”, los requisitos elementales para dar por cumplimentado un pedido de información ambiental, a la luz de la Ley 25.831²⁰². Después de todo, la nueva ley distingue con claridad los conceptos de “información” y “documentos”.

De todos modos, qué ocurriría si la información solicitada es de aquella que el Estado está obligado a producir (por ej. relevamiento de recursos naturales, pasivos

ambientales, creación de registros, etc.) y que aún no ha finalizado. Sería absurdo pretender que tal pedido pueda ser respondido en 15 días. Creemos que, si bien tal pretensión puede llegar a exceder las vías de reclamo creadas por la ley, sí podrían dar lugar a una acción judicial más amplia, a los fines de discutir la omisión del Estado en relación a dicha obligación. No debemos olvidar que la Corte Suprema ha impuesto el mandato de producir y remitir información, en numerosos pronunciamientos²⁰³.

La exclusión de las sociedades anónimas que realizan oferta pública: Se trata de uno de los puntos más conflictivos de la ley. Como ya comentamos, motivó un intento de modificación por parte la Cámara de Senadores, que no fue aceptado por la Cámara Baja, cuerpo parlamentario que la incluyó, ya que no figuraba en el proyecto enviado por el Ejecutivo (Crisci & Médici, 2018). No se trata de una exclusión subjetiva en la enumeración de sujetos obligados (art. 7°), sino de una de las excepciones a entregar información listada en el art. 8°. Es evidente que esta mención especial obedeció al conflicto desencadenado años atrás con la petrolera más grande de Argentina, YPF S.A., cuando el Poder Ejecutivo Nacional se resistió a entregar información relativa al proyecto de shaleoil y gas “Vaca Muerta”. Luego de atravesar todas las instancias en su judicialización, en el año 2015 la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar al pedido del senador Giustiniani y ordenó mostrar el acuerdo²⁰⁴. La Corte arribó a esa solución invocando el régimen vigente por aquel entonces (Decreto 1172/2003), mencionando también la Ley 25.831.

La pregunta ahora es si, solicitada información ambiental a una sociedad anónima que cotiza en bolsa, como la nombrada, ¿podrá invocarse la excepción planteada o prevalecerán los presupuestos mínimos de la 25.831, que no mencionan esa condición entre sus excepciones? Tanto en el fallo mencionado como en el resto de sus precedentes, la Corte Suprema ha dejado en claro que en ciertos casos no se trata tanto del carácter del sujeto obligado, sino del interés público de la información que posea. Siguiendo esa línea y considerando a su vez el valor de una ley de presupuestos mínimos ambientales, la declaración de inconstitucionalidad de la excepción se vislumbra como una conclusión inevitable.

Interrogantes en torno a la gratuidad: No se trata, en verdad, de un conflicto entre la Ley 27.275 y la 25.831, sino entre ambas y el decreto reglamentario de la primera (Decreto 206/2017), el cual al reglamentar el artículo destinado a la gratuidad establece en uno de sus párrafos: *“Los sujetos obligados deberán entregar la información de forma totalmente gratuita, excepto en aquellos casos en que estuviesen autori-*

²⁰² SCBA, 17/03/2017, en autos “Longarini, Cristian Ezequiel y otros c/ Ministerio de la Producción y otros”. Ver los comentarios de Falbo, A. J. (2017). “La información ambiental en acción. De lo simbólico a lo efectivo”, publicado en La Ley, cita online: AP/DOC/631/2017 y Cosentino, G. M. (2017). “La implementación del deber estatal de generar, procesar y brindar información ambiental: el caso “Aletheia” sobre electropolución y las pautas fijadas por la SCBA en el fallo “Longarini””, publicado en La Ley, cita online: AP/DOC/630/2017

²⁰³ Por citar sólo algunos ejemplos: CSJN, 1/9/2015, en autos “Vargas, Ricardo Marcelo c/ San Juan, Provincia de y Otros s/ Daño ambiental”; CSJN, 26/4/2016, en autos “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz Provincia de y Otro s/ Amparo ambiental”; CSJN, 3/7/2012, en autos “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”

²⁰⁴ CSJN, 10/11/2015, en autos “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A.”

zados expresamente por la normativa vigente a cobrar un arancel o equivalente en concepto de contraprestación por el servicio brindado.” La excepción podría tratarse de un exceso reglamentario (Piaggio & Mahomed, 2017), en especial considerando que se limita a hablar de normativa vigente, pudiendo incluir decretos, resoluciones y otras reglas de carácter infra legal que pueden echar por tierra el derecho de gratuidad, sumado a que la temática ambiental es tan amplia y transversal que puede incluir diferentes servicios sobre recursos naturales, cuyo interés por su conocimiento a veces puede tender a entremezclar intereses públicos y privados.

V. La implementación institucional del derecho a acceder a la información pública ambiental en Argentina

En la presente sección se analizará cómo se ha ido receptando en la Administración Pública Nacional la regulación del derecho de acceso a la información pública ambiental, con especial foco en el sub-sistema Federal. Para ello, se explicará brevemente cómo funcionaba el esquema anterior a la ley 27.275 y cuáles fueron los cambios institucionales más relevantes con la llegada de la nueva normativa en algunas reparticiones vinculadas a la temática ambiental.

V. a. Esquema institucional con anterioridad a la Ley 27.275

Antes de que la Ley 27.275 se sancionara y entrara en vigencia, los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcionara bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional, estaban obligados a resolver los pedidos de información, bajo la regulación del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nro. 1172/2003, Anexo VII, todo como fuera descrito en la sección IV del presente capítulo.

Bajo este esquema normativo, no existía aún la Agencia de Acceso de Información Pública, con lo cual las reparticiones públicas encargadas de gestionar el cumplimiento de este marco normativo eran: la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio de Modernización y la Oficina de Anticorrupción.

Jefatura de Gabinete de Ministros

Con anterioridad a la Ley 27.275, la Jefatura de Gabinete de Ministros cumplió un rol activo. Esta dependencia era la autoridad de aplicación del decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1172/2003, que reguló, entre otros, el “Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional”, cuya finalidad era “permitir y promover una efectiva participación ciudadana y confrontar de forma transparente y pública las distintas opiniones, propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones existentes sobre las cuestiones puestas en consulta”.

En su sitio web oficial se ofrece una sección de Información Pública, con tres grandes secciones: “memoria del estado”, “informe al congreso” y “pauta oficial”. Dicha sección web se mantiene en idénticas condiciones desde antes de la sanción de la ley 27275.

248 En relación a la gestión de gobierno anterior, ya en el año 2012 se decidió sumar

a nuestro país en lo que se conoce como OPG (Alianza para el Gobierno Abierto), red de la cual hablaremos en el punto sexto. La anterior gestión le dio impulso a la temática, con políticas concretas como, por ejemplo: Agenda Digital Argentina (consistía en un espacio multisectorial, donde los ciudadanos podían proponer proyectos o sugerencias a ser tenidas en cuenta por los decisores políticos, todo por medio de una plataforma virtual); programa Conectar Igualdad (orientada a las escuelas); “Portal Web Ministerio de Desarrollo Social de la Nación”; entre otros.

Ministerio de Modernización – Actual Secretaría de Gobierno de Modernización

A partir del año 2015 y aun antes de la sanción de la ley 27275, con el cambio de gobierno se creó el Ministerio de Modernización. En el mes de septiembre 2018, el gobierno nacional decidió convertir este Ministerio en la actual Secretaría de Gobierno de Modernización, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Tiene como funciones principales colaborar con todas las áreas del gobierno para que sus servicios sean cada vez más eficaces y eficientes; acercar la gestión a la ciudadanía con nuevos conceptos como “gobierno abierto” y buscan perfeccionar y modernizar al empleado público. En su sitio web oficial²⁰⁵ definen a gobierno abierto como “un nuevo paradigma en gobierno electrónico que se basa en tres principios: transparencia (promueve la rendición de cuentas mediante el suministro de información a ciudadanos, ONGs y empresas); participación (permite que ciudadanos contribuyan con ideas y experiencia) y colaboración (alienta la cooperación entre distintos niveles de gobierno y con instituciones privadas y otros actores de la sociedad)”.

En un relevamiento realizado en 2016, se informaba en la web oficial del flamante Ministerio que se impulsaría el II Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, con la finalidad de que la ciudadanía participe y trabaje en conjunto con la administración, teniendo como pilares la democracia, la libertad de opinión, la participación concreta valiéndose de las nuevas tecnologías y apuntando a un elevado grado de transparencia de la gestión. En el marco de este Plan, se abordó la temática a partir de mesas de trabajo, una de las cuales trató la temática de “Acceso a la información, transparencia y datos abiertos” (Oficina Anticorrupción/Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia / Ministerio de Modernización).

Vale destacar que una de las apuestas del Ministerio de Modernización, en el marco de este II Plan, fue crear la plataforma digital en línea de “Datos Abiertos”²⁰⁶, donde se pueden consultar datos por temas, por ejemplo: medio ambiente, finanzas, educación, entre otras. En 2016 no todas esas secciones contenían datos cargados. En la actualidad, 12 secciones de un total de 13 están con datos cargados de acceso libre a los ciudadanos.

Oficina anticorrupción

Esta oficina se encarga principalmente de ejercer un contralor sobre cualquier conducta que pueda ser contraria a la ética y transparencia de la gestión pública del Poder Ejecutivo Nacional, entes descentralizados y empresas y sociedades con

²⁰⁵ Consultado el: 31 de Agosto de 2018. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion>

²⁰⁶ Consultado el 01 de Octubre de 2018. Disponible en <http://datos.gob.ar/>

participación del Estado nacional.

Lleva adelante una importante función, ya que tiene legitimación para acceder a la justicia, hacer denuncias penales en calidad de querellante, controlan y publican en internet las declaraciones juradas de los funcionarios obligados a publicarlas y persiguen esclarecer casos de corrupción.

Asimismo, el sitio web del organismo ofrece una serie de links útiles para realizar presentaciones de pedidos de información, otorgando datos como dirección oficial de un determinado organismo, su titular, etc. Por otro lado, la página web permite realizar una denuncia en calidad de ciudadano, y también brinda la información necesaria para hacerla por teléfono o personalmente.

Se destaca que bajo la vigencia del decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1172/2003 (artículo 19), esta oficina era la encargada de recibir, formular e informar a las autoridades responsables, las denuncias que se formulaban en relación con el incumplimiento de dicho régimen, función similar a la otorgada actualmente por la Ley 27.275 a la Agencia de Acceso a la Información Pública.

V. b. Esquema institucional posterior a la Ley 27.275

Son múltiples y variados los nuevos requerimientos y novedades exigidas e introducidas por la ley bajo comentario, conforme hemos visto previamente. Desde su aprobación, las reparticiones del Estado Nacional debieron receptor las exigencias mencionadas, para poder actualizar y cumplir con la nueva normativa.

Agencia de Acceso a la Información Pública

El art. 19 de la ley bajo comentario crea a la Agencia de Acceso a la Información Pública *“como ente autárquico que funcionará con autonomía funcional en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional”* y que deberá *“velar por el cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos en la presente ley, garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública y promover medidas de transparencia activa”*. Entre sus competencias y funciones (art. 24), se destacan dos: implementar una plataforma tecnológica para la gestión de las solicitudes de información y sus correspondientes respuestas y elaborar y publicar estadísticas periódicas sobre requirentes, información pública solicitada, cantidad de denegatorias y cualquier otra cuestión que permita el control ciudadano a lo establecido por la presente ley.

En el sitio web oficial de la Agencia de Acceso a la Información Pública²⁰⁷ se puede acceder a cuatro secciones principales:

- 1) “Conocé tus derechos” donde se explica de manera sencilla la importancia de ejercer el derecho de acceso a la información pública y quiénes son los responsables de brindarla.
- 2) “Pedí información pública”, donde se accede a un simple tutorial paso a paso de cómo se puede hacer el trámite en línea, por correo postal o de manera personal en los organismos respectivos

3) “¿Te negaron información pública? Reclamá”, donde la Agencia explica las distintas vías de reclamación entre las que puede optar el ciudadano afectado. Más adelante, se explicará las vías de reclamación ante la Agencia.

4) “Consultá los datos públicos abiertos”, donde se puede acceder a los portales de los organismos nacionales y encontrar información disponible en formatos abiertos. Esta sección se enmarca en el decreto 117/2016 donde el gobierno nacional impulsó el “Plan de Apertura de Datos”. Se lee en el sitio web oficial de la Agencia que “Datos Abiertos” es una iniciativa global, ligada a las políticas de Gobierno Abierto; se trata de un medio que posibilita un mejor conocimiento del funcionamiento del gobierno, el fortalecimiento del rendimiento de cuentas y la mejora de la vida en ciudadanía”.

La Agencia de Acceso a la Información Pública cumple una importante función de coordinación del Gobierno Federal. En el art. 24 inc. e) se establece que es función de la Agencia: “requerir a los sujetos obligados que modifiquen o adecuen su organización, procedimientos, sistemas de atención al público y recepción de correspondencia a la normativa aplicable a los fines de cumplir con el objeto de la presente ley”. En este marco, se han dictado dos resoluciones de la Agencia (4-E del 02/02/2018 y 48 del 26/07/2018), a través de las cuales se aprueban criterios orientadores e indicadores de mejores prácticas en la aplicación de la Ley N° 27.275, obligatorios para todos los sujetos comprendidos. Dichos criterios permite que todas las reparticiones y organismos obligados por la ley 27275, se unifiquen tras una misma forma de proceder ante pedidos de información y ante reclamos.

El rol de esta Agencia ha sido muy relevante, ya que ha logrado que la mayoría de las reparticiones relevadas unifiquen criterios en sus respectivas secciones web de pedidos de información. Así, en dichas secciones se puede ver información muy similar, donde se explican las diferentes opciones de hacer un pedido, los pasos a seguir y las autoridades responsables de Acceso a la Información de ese respectivo organismo.

Conforme los artículos 20 y 21 de la ley 27.275, la Agencia debe estar a cargo de un director que dure cinco años en su cargo, designado por el Poder Ejecutivo Nacional “mediante un procedimiento de selección público, abierto y transparente que garantice la idoneidad del candidato”, lo cual incluye la realización de una audiencia pública. Conforme cometamos previamente, el nivel de independencia de esta autoridad fue un tema arduamente debatido en el Congreso, variando las posiciones entre más o menos autonomía. Finalmente esta fue la solución adoptada, optando el Congreso por una posición intermedia, creando una autoridad con autarquía, a través de un proceso de designación especial y con ciertas garantías en sus funciones.

Sin embargo, el Poder Ejecutivo Nacional se apartó de estas condiciones mínimas, dictando el decreto 201/2017, a través del cual se decidió que: “La

Agencia de Acceso a la Información Pública actuará en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros”. Asimismo, el Jefe de Gabinete de Ministros “dictará las normas aclaratorias y complementarias que resultaren pertinentes para la aplicación de la presente medida, en el marco de su competencia”. Posteriormente, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 746/2017, el cual manda a crear la Agencia de Acceso a la Información Pública como ente autárquico, el cual “funcionará con autonomía funcional en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros”. Esta decisión ha sido ampliamente cuestionada, al suprimir, por vía reglamentaria, el ya aminorado sentido de independencia otorgado por la ley, aspecto que incluso hoy contradice lo dispuesto por el art. 5º, punto 18 del Acuerdo de Escazú.

La autonomía de esta agencia no es un tema menor, puesto que, conforme dispone la misma ley en su artículo 14, las personas tienen la posibilidad de recurrir las resoluciones sobre pedidos de información (por ejemplo, una denegatoria), no solo ante los tribunales judiciales, sino también interponiendo un reclamo administrativo ante esta Agencia de Acceso a la Información Pública. Se dispone en el artículo 15 que el solicitante podrá, dentro de un plazo de cuarenta días hábiles contados desde el vencimiento del plazo para la respuesta establecido en el artículo 11 de esta norma, interponer un reclamo ante la Agencia de Acceso a la Información Pública o, a su opción, ante el organismo originalmente requerido. Este último deberá elevarlo de inmediato y sin dilación a la Agencia de Acceso a la Información Pública para su resolución. Recibido el reclamo por incumplimiento, la Agencia cuenta con un plazo treinta (30) días hábiles para decidir: rechazar fundadamente el reclamo o intimar al sujeto obligado que haya denegado la información requerida a cumplir con las obligaciones que le impone la ley.

Responsables de Acceso a la Información

Conforme al art. 30 de la ley 27275, cada uno de los sujetos obligados deberá nombrar a un responsable de acceso a la información pública que deberá tramitar las solicitudes de acceso a la información pública dentro de su jurisdicción y que servirá de enlace con la Agencia de Accesos a la Información Pública.

Cuando el ciudadano quiere solicitar información, es importante que sepa quién tiene o puede tener esa información, ya que, dirigiendo su pedido a dicha autoridad, agilizará el trámite. Para facilitar este conocimiento, en la página web oficial de la República Argentina se puede acceder un listado²⁰⁸ de los responsables de cada organismo público y privado obligado por la ley. Se puede conocer el nombre del responsable, su correo electrónico oficial, el número de teléfono de la repartición y el interno del responsable.

El art. 32 de la ley 27275 denominado “transparencia activa” establece que los sujetos obligados a brindar información pública deberán facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de su página oficial de la red informática, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y procurando

remover toda barrera que obstaculice o dificulte su reutilización por parte de terceros.

Asimismo, conforme al art. 32 citado, los sujetos obligados deberán publicar en forma completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos una serie de datos, entre los que se destacan: índice de la información pública en su poder; estructura orgánica y funciones; escalas salariales; presupuesto asignado; servicios que brinda el organismo al público; índice de trámites; entre otros. En total son 20 puntos sobre los que cada organismo obligado por la ley 27275 debe informar en su página web oficial.

En la página web oficial de la Agencia de Acceso de Información Pública, en la sección de Transparencia Activa, se indica que “a partir del 1 de junio de 2018 los organismos centralizados de la Administración Pública Nacional sumaron una sección de transparencia activa en sus sitios web”, donde deben dar cumplimiento a cada uno de los puntos del art. 32. Para mayor control de la ciudadanía, se puede acceder a un gráfico interactivo, donde el usuario selecciona la repartición y se le informa el porcentaje de cumplimiento del art. 32 de la ley.

En el caso del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, el cumplimiento del art. 32 es del 93,75%, aunque debe recordarse que dicha escala no refleja el cumplimiento de todas las obligaciones de transparencia activa que mencionamos al hablar de las leyes de presupuestos mínimos. Concretamente, es su sitio web oficial se organiza una sección de “Transparencia Activa” donde se puede solicitar información²⁰⁹, acceder a las escalas salariales, declaraciones juradas, presupuesto, entre otros datos de interés para la ciudadanía (exigidos por el art. 32 de la ley bajo análisis). Asimismo, se puede acceder a instructivos paso a paso para realizar un pedido de información, los derechos y obligaciones de cada caso, las vías de reclamación, entre otros.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable – Actual Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable

Por la relevancia y vinculación con la temática de investigación, se selecciona el caso del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, a los fines de ejemplificar como impactó la nueva ley en su estructura y funcionamiento.

Con el cambio de gobierno operado en diciembre de 2015, la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable fue jerarquizada a Ministerio. Recientemente, el gobierno del presidente Mauricio Macri decidió modificar el rango de dicho Ministerio, disminuyéndolo a Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable, dependiente directo de Presidencia de la Nación.

En relación al acceso a la información ambiental, este organismo ha presentado un gran avance y cambio institucional antes y después de la ley 27275. Con anterioridad a la ley 27275 –bajo la órbita del decreto 1172/2003- se ofrecía:

²⁰⁹ Se puede solicitar información y orientación general al “buzón verde” del ministerio (buzonverde@ambiente.gob.ar), aunque el mismo no tiene validez formal, a los fines del procedimiento administrativo del pedido de información enmarcado en la ley 27275. Dicho buzón verde existía con anterioridad a la ley 27275.

- Realizar una consulta de tipo informal (sin validez administrativa). El ciudadano debía enviar un e-mail a través del denominado “Buzón Verde”, el cual es una casilla de correo electrónico a un área del ministerio, a través de la cual los ciudadanos podían pedir información y ser orientados en su consulta. Si bien el trámite presentaba la ventaja de que era digitalizado, tenía la desventaja de no contar con validez formal-administrativa, esto es, no se generaba ningún expediente administrativo y no corrían para la administración los plazos legales para contestar.
- Si el ciudadano quería hacer un pedido de información formal, esto es, regulado por el decreto 1172/2003, debía hacerse de manera presencial, o a través de correo postal y fijando domicilio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es decir, que antes de la ley 27.275 esta opción presencial/correo postal era la única manera que tenía un ciudadano para peticionar información pública y ser amparado en sus derechos. Esto representaba una desventajosa situación para ciudadanos del interior del país, ya que no era posible hacer el pedido en línea.

Con posterioridad a la ley 27275, dentro de la página web del Ministerio bajo análisis se puede acceder a una sección denominada “transparencia”, y allí realizar un pedido de información ambiental. En sintonía con las exigencias de los arts. 9 y 24 de la ley 27275, se ofrece no sólo la modalidad de presentar el pedido en la Mesa de Entradas²¹⁰ del organismo, sino también se puede hacer en línea completando el pedido a través de la plataforma “Trámites a Distancia”.

Desde dicha sección se puede acceder a una breve y clara explicación de cómo solicitar información, donde se deja expreso que:

- “Todas las personas físicas o jurídicas pueden solicitar información pública sin necesidad de explicar el motivo de su pedido”.
- Se puede solicitar “todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados generen, obtengan, transformen, controlen o custodien”.
- Gratuidad del trámite.

Si la persona decide hacer el pedido de información de manera presencial, debe ubicar el organismo que posee la información buscada, aunque se aclara que ante desconocimiento o duda se puede presentar en cualquier Mesa de Entradas del Estado Nacional y existe expresa obligación legal de recibirlo y redireccionarlo en el plazo de 5 días (art. 10 ley 27275). Luego, se hace saber que se debe presentar una nota solicitando claramente la información solicitada y los datos de contacto (para poder recibir lo solicitado). Se ofrece un modelo de nota, elaborado por la Agencia de Acceso a la Información Pública, donde se le pedirá al ciudadano ciertos datos personales: nombre y apellido, DNI, domicilio, teléfono e e-mail.

Luego se le brinda un espacio para solicitar información concreta, y al final existe la posibilidad de completar algunas preguntas estadísticas como por ejemplo, a qué sector pertenece el ciudadano (ONG, sector empresario, docente, etc.).

Si el ciudadano opta por la modalidad a distancia (electrónica), se debe acceder a la plataforma “Trámites a Distancia”²¹¹ con el DNI o clave fiscal de la AFIP y buscar “Acceso a la Información Pública”. Luego, en la web oficial de la República Argentina²¹² se explica que se deberá completar los campos del formulario, seleccionar el organismo al que se le pide información y confirmar el trámite²¹³. Al igual que en la modalidad presencial, el plazo para resolver el pedido es de 15 días hábiles, con la posibilidad de extenderlo –fundadamente- 15 días hábiles más (art. 11).

En el caso de que el organismo al cual se solicitó información incumpliera con sus obligaciones, existe la posibilidad de reclamar, tal cual lo prevé el art. 14 de la ley 27275: “Las decisiones en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante los tribunales de primera instancia en lo contencioso administrativo federal, sin perjuicio de la posibilidad de interponer el reclamo administrativo pertinente ante la Agencia de Acceso a la Información Pública”, conforme ya se mencionó. Esta última vía de reclamo puede hacerse de manera gratuita y en línea²¹⁴ (también se puede hacer presencial ante la Agencia), aunque siempre dentro de un plazo de cuarenta (40) días hábiles contados desde el vencimiento del plazo para la respuesta establecido en el artículo 11 de esta norma (art. 15). El reclamante necesitará: a) copia de la solicitud de acceso que se presentó al organismo; b) en caso de existir, respuesta del organismo (para los casos de información errónea o parcial).

Se destaca que, dentro del sitio web oficial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, se puede descargar un listado de solicitudes de acceso a información pública en formato Excel, donde consta la fecha de ingreso del pedido, la fecha de respuesta del mismo, el número de expediente (distinguiendo si el trámite fue presencial, o si el expediente es electrónico debido a la utilización de la plataforma de Trámite a Distancia), quién fue el solicitante (nombre y apellido) y el objeto del pedido de información. Este listado responde a la exigencia de la ley en el art. 24 inc. h).

Por otro lado, también se constata en la actualidad una sección llamada “Datos abiertos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable”. En esta sección web²¹⁵ el ciudadano puede consultar lo que se denominan “datasets”, definidos en

²¹¹ Consultado el: 31 de Agosto de 2018. Disponible en <https://tramitesadistancia.gob.ar/tramitesadistancia/inicio-publico> Aclaración: si se decide ingresar con DNI, se le pedirá además el número de trámite, el cual es un número que aparece en el DNI tarjeta de cada ciudadano argentino. No hay que confundir con un número de trámite ante algún organismo. Es solamente un dato de acceso a la plataforma Trámites a Distancia.

²¹² Consultado el: 31 de Agosto de 2018. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/transparencia/pedirinformacion>

²¹³ i la persona quiere enviar documentación, el formulario le permite adjuntarla en varios formatos.

²¹⁴ El ciudadano debe ingresar a la plataforma Trámites a Distancia con su DNI o clave fiscal de la AFIP; luego buscar el trámite “Reclamo de Acceso a la Información Pública” y confirmar sus datos personales. Deberá adjuntar la solicitud de acceso a la información presentada al organismo y la respuesta que le dieron, si la hubiere. En caso de que lo considere necesario, podrá hacer una descripción extendida del reclamo. El sistema generará un expediente con el reclamo y le permitirá previsualizarlo y descargarlo en formato PDF.

²¹⁵ Consultado el: 31 de Agosto de 2018. Disponible en <http://datos.ambiente.gob.ar/>

la misma página como “conjuntos de datos que organizan, en grandes áreas temáticas, la información disponible en el Ministerio”. Es un “portal de información pública en formatos abiertos destinado a facilitar el acceso y operación de los datos gestionados” por esta repartición.

Dichos datasets se organizan en 16 unidades temáticas, por ejemplo: agua, bosques, cambio climático, educación, fiscalización, impacto ambiental, participación ciudadana, nuevas tecnologías, entre otras. El ciudadano puede ingresar por temas, y consultar directamente en línea o descargar un archivo en formato csv.²¹⁶

Resta mencionar que una de las principales obligaciones en materia de transparencia activa ambiental, surge del artículo 18 de la ley 25675, al disponer que:

“el Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, elaborará un informe anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la Nación. El referido informe contendrá un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional”.

Este mandato ha sido cumplimentado sólo en tres oportunidades. En el año 2012, luego en el año 2016 y finalmente en el año 2018, estando todos disponibles en internet²¹⁷. En estos informes, se analizan los diferentes elementos del ambiente y los impactos que generan las dimensiones sociales, económicas, culturales y ecológicas.

Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)

El COFEMA es un órgano de concertación federal, el cual tiene entre sus objetivos: formular una política ambiental integral, tanto en lo preventivo como en lo correctivo, en base a los diagnósticos correspondientes, teniendo en consideración las escalas locales, provinciales, regionales, nacional e internacional; coordinar estrategias y programas de gestión regionales y nacionales en el medio ambiente, propiciando políticas de concertación como modo permanente de accionar, con todos los sectores de la Nación involucrados en la problemática ambiental; difundir el concepto de que la responsabilidad en la protección y/o preservación del ambiente debe ser compartida entre comunidad y estado. En relación al tema de acceso a la información, se destaca el siguiente objetivo: “constituir un banco de datos y proyectos ambientales.

En la actualidad, su sitio web oficial no ha sido objeto de modificaciones, con lo cual no es posible realizar un pedido de información directamente desde su web, como en los otros casos descritos. Tampoco se observa que cuenten con una sección de transparencia activa, en sintonía con el art. 32 de la ley 27275.

Administración de Parques Nacionales

En el sitio web oficial²¹⁸, en cumplimiento del art. 32 de la ley 27275, el usuario

²¹⁶ Los archivos CSV (del inglés comma-separated values) son un tipo de documento en formato abierto sencillo para representar datos en forma de tabla, en las que las columnas se separan por comas (o punto y coma en donde la coma es el separador decimal) y las filas por saltos de línea.

²¹⁷ Disponibles en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informe-del-estado-del-ambiente>

²¹⁸ Consultado el: 31 de Agosto de 2018. Disponible en <https://www.parquesnacionales.gob.ar/>

puede acceder a una sección de “transparencia activa” y acceder a: Solicitud de Información; Autoridades y Personal; Escalas Salariales; Declaraciones Juradas; Compras y Contrataciones; Presupuesto; Subsidios y otras transferencias; Actos administrativos; Gestión de la Información; Permisos y Concesiones; Auditorías; Trámites y Servicios y Participación ciudadana.

Si se quiere pedir información pública a esta repartición, el ciudadano será automáticamente direccionado a la web de la Agencia de Acceso de Información Pública, para que realice el trámite presencial, por correo postal o por la plataforma Trámite a Distancia, conforme ya hemos explicado.

Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo ACUMAR

En su sitio web oficial²¹⁹ los ciudadanos tienen acceso a diferentes secciones, entre las que se destacan:

- Información pública: en esta sección se puede acceder a una tabla con los pedidos de información pública de los que ha sido objeto ACUMAR (en formato pdf. y csv.), como asimismo se brinda la posibilidad de acceder a un formulario para realizar un pedido.
- Normativa ambiental: se ofrece un buscador de normas y resoluciones de la temática.
- Trámites: se tiene acceso a todos los trámites que se pueden hacer, dando cumplimiento al art. 32 de la ley 27275. Entre ellos, se destaca el de acceso a la información, donde brindan un formulario de modelo. También se puede desplegar un dataset²²⁰ con todos los pedidos de acceso a la información que ha recibido ACUMAR desde 2011.
- Denuncias.
- Datos abiertos: se brindan datos de ACUMAR en formatos abiertos para ser usados, modificados y compartidos.

En el sitio web oficial de ACUMAR se puede acceder a un formulario en línea, donde se realiza directamente el pedido de información, y se aclara que “en el plazo de 48 hs. le será remitido a su casilla de correo electrónico (de haberlo provisto) el número de expediente bajo el cual tramitará su pedido”.

VI. Otros espacios internacionales vinculados a la temática

Para concluir este estado de situación y habiendo comentado ya el proceso regional que culminó con el Acuerdo de Escazú, compartimos a continuación un breve resumen de dos procesos y espacios internacionales vinculados con nuestra

²¹⁹ Consultado el: 31 de Agosto de 2018. Disponible en <http://www.acumar.gov.ar/>

²²⁰ <http://datos.acumar.gov.ar/dataset/solicitudes-de-informacion-publica-2011-2016>

temática y en los cuales nuestro país se encuentra involucrado, ya sea a nivel estatal o también desde su sociedad civil: la Alianza para el Gobierno Abierto y el Índice de Democracia Ambiental.

VI.a. Open Government Partnership (OGP) o Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)

En términos generales, la AGA se trata de una iniciativa multilateral que busca asegurar compromisos concretos por parte de los gobiernos nacionales para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad. Su objetivo es lograr que los gobiernos sean más transparentes, participativos y encuentren nuevas formas de crear políticas públicas con los ciudadanos.

La Alianza fue fundada en 2011 por ocho gobiernos (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, África del Sur, Reino Unido, Estados Unidos), que suscribieron la Declaración sobre Gobierno Abierto. Actualmente cuenta con más de 70 países miembro, 16 de los cuales son de Latinoamérica y el Caribe.

Para incorporarse a la AGA los países deben comprometerse, mediante la suscripción de la Declaración, a sostener los principios de un gobierno abierto y transparente, y a “fomentar una cultura de gobierno abierto que empodere y brinde resultados a los ciudadanos, y promueva los ideales del gobierno abierto y participativo del Siglo XXI”.

La Argentina formalizó su ingreso en la AGA en octubre de 2012, siendo el 58° país que adhirió a esta iniciativa. Se trata de una de las estrategias de cooperación más fuertes en las que se encuentra participando. En el año 2013, nuestro país presentó su primer Plan de Acción (2013-2015), consistente en 19 compromisos. En 2015 se presentó el II Plan de Acción (2015-2017)²²¹, con 15 compromisos finales, entre los cuales destacamos la plataforma piloto para la publicación de pedidos y respuestas a solicitudes de información pública y la federalización de prácticas de gobierno abierto.

Actualmente, se encuentra en ejecución el III Plan de Acción (2017-2019)²²², el cual cuenta con 44 compromisos de organismos nacionales y provinciales, entre los cuales se abordan temas vinculados a iniciativas de apertura estatal, a la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas, la innovación y el uso de tecnologías. En la formulación de este Plan participaron 28 organismos del Estado, de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, junto con 54 organizaciones de la sociedad civil. También, participaron 11 gobiernos provinciales, lo que representa un hito entre los países miembro de la AGA.

²²¹ II Plan de Acción nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina 2015-2017 - <http://gabierto.chubut.gov.ar/docs/plan-de-accion.pdf>

²²² III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina.

https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/tercer_plan_accion_nacional_gobierno_abierto_argentina_2017.pdf

VI.b. Environmental Democracy Index (EDI) o Índice de Democracia Ambiental (IDA)

El IDA es una iniciativa vinculada a la red de la sociedad civil The Access Initiative²²³. Parte los mismos postulados del principio 10 de Río, poniendo como eje tres derechos que se refuerzan mutuamente: el derecho a acceder libremente a la información ambiental, el derecho a participar activamente en la toma de decisiones y el derecho a recurrir a la justicia por asuntos ambientales, ya sea en la ejecución de las leyes o reclamos por daños ambientales.

El Índice, se encuentra plasmado en una plataforma digital en línea disponible al público, que hace un seguimiento del progreso de los países en la promulgación de leyes nacionales para promover la transparencia, el acceso a la justicia y la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre cuestiones ambientales. De este modo, el índice evalúa a 70 países mediante 75 indicadores legales, en función de criterios objetivos e internacionalmente reconocidos en las Directrices de Bali del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Al día de la fecha, Argentina ocupa el puesto Nro. 25 en el ranking del IDA²²⁴.

VII. Reflexiones finales

Conforme hemos analizado, el acceso a la información pública ambiental tiene como principal fuente en Argentina un sistema normativo complejo. Este sistema se encuentra integrado, en primer lugar, por normas constitucionales, tratados internacionales y leyes de presupuestos mínimos, los cuales funcionan como un marco ineludible o un piso mínimo que el resto de los regímenes administrativos federal, provinciales o municipales, no pueden flexibilizar.

Entre ellos, el régimen del Gobierno Federal ha experimentado importantes cambios en los últimos tres años, sobre todo a partir de la sanción de la Ley Nacional Nro. 27.275. Esta nueva legislación, sus resoluciones dictadas en consecuencia y los cambios institucionales operados a raíz de ella, han dotado a la política de acceso a la información pública de un mayor impulso, en especial en cuanto a mecanismos de transparencia activa y tramitación a distancia.

Sin embargo, existen algunos problemas de congruencia con la Ley de Presupuestos Mínimos en materia de Acceso a la Información Pública Ambiental 25.831, sobre todo en materia de excepciones a la entrega de información. No debe desconocerse que, antes de la recientemente sancionada ley nacional, la materia ambiental ya poseía un régimen de acceso a la información, el cual debe imponerse no sólo por su carácter específico, sino también por su especial rango normativo constitucional.

A nivel internacional, sin duda el aspecto más novedoso ha sido la adopción del Acuerdo de Escazú, el cual contribuye a fortalecer este marco mínimo constitucional con nuevos derechos y figuras y dota a la política de acceso de un nuevo

²²³ Para más información: <https://accessinitiative.org/>

²²⁴ Ver: <https://environmentaldemocracyindex.org/rank-countries#all>

escenario regional de formación, debate e incluso control sobre el desempeño de las autoridades locales, sumándose así a otros espacios internacionales especializados en la materia.

Este entramado normativo ya ha comenzado a generar profundas discusiones jurisprudenciales y científicas, que buscan delinear el límite de lo público y lo privado, así como los derechos y deberes que tiene el Estado de producir y compartir información estratégica. En este sentido creemos que los abordajes en torno a este derecho no deben limitarse al mero reclamo de apertura y transparencia (aspecto esencial y todavía inalcanzado), sino que deben ir más allá, analizando también por qué se comparte lo que se comparte y por qué, en el mundo actual, algunos actores parecen estar más obligados que otros a brindar información pública. En este orden, llama la atención que muchos de los grandes operadores privados mundiales que financian iniciativas de transparencia estatal, a veces parecieran estar ajenos al control de los Estados.

Estamos cada vez más expuestos a una sobreexposición de datos incesante. El desafío pasa por transformarlos en información útil, dotarlos de sentido desde los diversos saberes e integrarlos a un debate plural y democrático. Sólo esa información será la que pueda marcar la diferencia como un verdadero instrumento de gestión ambiental, necesaria para la toma de decisiones. En los tiempos que vienen, quizás el mayor hallazgo sea advertir que, peor que la falta de acceso a los datos, es su manipulación en miras de un interés determinado. Ningún proceso de apertura estará completo si los que transforman datos en información, son siempre los mismos.

Referencias Bibliográficas

BASTERRA, M. I. (2006) El derecho fundamental de acceso a la información pública. Buenos Aires: La Ley

BASTERRA, Marcela I. (2018). "La Corte Suprema y la ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. Acordada 42/2017" en La Ley, Cita online: AP/DOC/263/2018

BECK, U. (1998). La política de la sociedad de riesgo. Oxford: Oxford Polity Press.

BECK, U. (2006). La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad. Barcelona, España: Paidós.

BECK, U., Giddens, A. y Lash, S. (1997). Modernización reflexiva: política, tradición y estética en el orden social moderno. Madrid, España: Alianza Editorial.

CISELLI, G. (2011-2012). Una reflexión sobre la gobernanza de los riesgos ambientales: El caso de la mega minería en Esquel (Chubut). Revista Hermeneutic; N°11.

COSENTINO, G. M. (2017). "La implementación del deber estatal de generar, procesar y brindar información ambiental: el caso "Aletheia" sobre electropolución y las pautas fijadas por la SCBA en el fallo "Longarini"", publicado en La Ley, cita online: AP/DOC/630/2017

CRISCI, M. L. & MÉDICI, G. A. (2017). "Ley de Acceso a la Información Pública: inconstitucionalidad de la exclusión de las sociedades anónimas sujetas al régimen de oferta pública", publicado en La Ley, cita online AP/DOC/830/2017

ESAIN, J. A. (2004). "El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y en la Ley General del Ambiente 25675", publicado en La Ley, cita online: 0003/010300

FALBO, A. J. (2017). "La información ambiental en acción. De lo simbólico a lo efectivo", publicado en La Ley, cita online: AP/DOC/631/2017

GIDDENS, A (1998). Política generativa y bienestar positivo. En Más allá de la izquierda y la derecha (pp. 157-179). Madrid: Cátedra.

GIDDENS, A. (1998). Introducción. En Más allá de la izquierda y la derecha (pp. 11-30). Madrid: Catedra.

MAZZUCCOCÁNEPA, M. (2018). "Comentario a la acordada 42/2017 (C.S.J.N.)", publicado en La Ley, cita online: AR/DOC/86/2018

MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN DE LA NACIÓN. Kit de Datos Abiertos, Dir. Gonzalo Iglesias. Disponible en:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2._kit_de_datos_abiertos.pdf

PIAGGIO, L. A. & MAHOMED, M. M. (2017). "Comentario al decreto 206/2017" publicado en La Ley, cita on line: AR/DOC/1466/2017

PULVIRENTI, ORLANDO D. (2018). "Comentario a la acordada 42/2017 (CSJN)", Publicado en La Ley, cita online: AR/DOC/91/2018

CAPÍTULO

VIII

**LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN LA
CONSTRUCCIÓN DE
POLÍTICAS
PÚBLICAS
AMBIENTALES:
UN ABORDAJE
DESDE
DIFERENTES
PERSPECTIVAS
TEÓRICAS**

Coordinadoras:

María Eugenia Perez Cubero

Natalia Conforti

Autoras:

María Carlota Reyna ⁽²²⁵⁾

María Clara Martinez Pavan ⁽²²⁶⁾

María Eugenia Perez Cubero ⁽²²⁷⁾

Natalia Conforti ⁽²²⁸⁾

Virginia Corradi ⁽²²⁹⁾

RESUMEN

La presente línea de investigación del proyecto propone abordar la participación ciudadana desde sus aspectos jurídicos, políticos, institucionales y sociales en el proceso de construcción de la política ambiental nacional y de la provincia de Córdoba en el lapso 2015-2017.

Para tal fin se proyecta desarrollar aspectos teóricos y metodológicos desde diferentes enfoques que a su vez marcan modalidades distintas de participación. Por un lado se presenta la perspectiva instrumental donde se busca realizar un relevamiento de los instrumentos de la participación ciudadana, sea de aquellos formalizados en leyes, así como también aquellos institucionalizados socialmente; y por otro lado se describe la perspectiva de emergencia que pretende estudiar la dinámica de los conflictos socio-ambientales y las luchas por el territorio, focalizando en sus reclamos sobre los bienes ambientales.

Se intentará realizar una aproximación a los conflictos y los movimientos en el territorio y cotejarlo con el relevamiento que se haga en los diarios seleccionados para dilucidar cuáles de aquellos reclamos logran ingresar en la agenda pública de los medios gráficos de comunicación seleccionados.

Se busca detectar algunos de los principales debates y las disputas que se generan en torno a la ciudadanía, en el campo de la construcción de la política ambiental nacional, e identificar los actores y las estrategias que utilizan para la ejecución en el territorio de la provincia de Córdoba de las políticas existentes.

²²⁵ Arquitecta Urbanista. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Córdoba. Magister en Gestión de la Ciudad y el Territorio. Universidad O'Berta de Catalunya (España). Maestranda en Ciencias de la Ingeniería con Mención Ambiente. Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Universidad Nacional de Córdoba. mcarlotareyna@gmail.com

²²⁶ Abogada. Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Córdoba. Título en trámite. Actualmente realizo tareas de procuración en Estudio Jurídico. mclaramartinezpavan@gmail.com

²²⁷ Abogada, Universidad Nacional de Córdoba. Escribana (UESXXI). Magister en Derecho Ambiental y Urbanismo, Universidad de Limoges (Francia). Especialista en Derecho Ambiental y Tutela del Patrimonio Cultural, Universidad Nacional del Litoral. Doctoranda en Ciencia Política, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba. Becaria Doctoral CONICET. Docente e investigadora en la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis. eugenia.perezcubero@gmail.com

²²⁸ Abogada, UESigloXXI. Diplomada en Esp. en Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) y Secretaría de Derechos Humanos de la Nación. Maestranda en Ciencias de la Ingeniería con Mención Ambiente. Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Universidad Nacional de Córdoba. naticonforti@gmail.com

²²⁹ Abogada. Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Córdoba. Litigante en la ciudad de Córdoba. Especialista en Minería y Medio Ambiente. Estudiante de escribanía y Diplomatura en Derecho laboral Sindical. v.corradi6@gmail.com

PALABRAS CLAVES:

Participación ciudadana, instrumentos, política ambiental, conflictos socio-ambientales, formas organizativas.

ABSTRACT:

In the framework of the project titled "The dispute over the environmental political construction in Argentina: actors and strategies for the execution in the territory", we propose to study citizen participation considering legal, political, institutional and social issues in the process of construction of national (Argentina) and provincial (Córdoba) environmental policy between 2015 and 2017.

For this purpose, we will review different theoretical and methodological approaches which suppose singular forms of participation. On the one hand, we expose an instrumental perspective where we try to recover different instruments of citizen participation formalized in laws as well as socially institutionalized. On the other hand, we describe an emergency perspective that aims to study the dynamics of socio-environmental conflicts and struggles for the territory, focusing on their claims on environmental goods.

We will try to make an approach to the conflicts and the movements in the territory and to compare them with the review done in the selected newspapers in order to elucidate which of those claims enter to the public agenda.

We look to detect some of the main debates and disputes generated around citizenship, in the field of the construction of the national environmental policy, and also to identify actors and strategies used for the execution of the current policies in the territory of the province of Córdoba.

KEY WORDS: Citizen participation, instruments, environmental policy, socio-environmental conflicts, organizational forms.

I. Una introducción al abordaje de la participación ciudadana

Diferentes discursos, visiones y perspectivas incentivan la intervención de la ciudadanía en las actividades públicas. No obstante, las disputas y los conflictos de intereses que se dan en el marco de la sociedad civil por la construcción de la política ambiental, pueden ser abordados desde distintos enfoques analíticos.

Como afirman, en su síntesis latinoamericana, Sieder, Schjolden y Angell (2011), los procesos de movilización legal provienen regularmente desde arriba, a través de acciones de actores de la élite, como los tribunales y las cortes constitucionales; desde abajo, mediante la movilización de actores sociales, y desde el

extranjero, a través del activismo en tribunales internacionales o de terceros países. Como lo señala Delamata (2013:153).

En la experiencia argentina, esta precisión es importante para comprender tanto los orígenes de la movilización legal contemporánea – a partir del rol que pasaron a ocupar los tribunales de justicia en la canalización de demandas sociales en la transición democrática, el giro internacionalista jurídico que ella inició, junto a la inmersión de las propias luchas sociales en el paradigma de los derechos humanos – como la persistencia de este trípode activista en el presente.

Es decir que el concepto de participación ciudadana puede ser definido de diferentes formas, de acuerdo al planteamiento ideológico de quién lo haga.

Desde el paradigma de la lógica del consenso, que denominaremos en el presente capítulo perspectiva instrumental o utilitaria de la participación ciudadana, se ubican por un lado el enfoque de derechos humanos; y por otro lado la gestión técnico-económica de los problemas ambientales.

Desde otra mirada, el paradigma de la lógica del conflicto, que llamaremos aquí perspectiva de emergencia de los movimientos socio-ambientales, se posicionan por un lado aquellas investigaciones que analizan los movimientos surgidos en los países latinoamericanos a partir de la implementación de los modelos neoliberales; y por otro lado los enfoques que se centran en la identidad del movimiento social, estudian el porqué de la movilización, vinculan el estudio del movimiento social a las condiciones estructurales en las que emerge, el propio contexto socio-histórico de su surgimiento, la composición social y la dinámica del movimiento donde se enrolan los teóricos de los denominados Nuevos Movimientos Sociales.

A continuación veremos cada uno de estos enfoques.

1.a. La participación ciudadana en el enfoque de derechos humanos

Desde un enfoque de derechos en las políticas y estrategias del desarrollo, el andamiaje teórico principal es el esquema internacional de los derechos humanos, que puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas donde el Estado es el principal obligado en el cumplimiento de los derechos humanos, reconocidos en cabeza de los sectores excluidos, que son considerados como sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas al Estado (Abramovich, 2006: 36).

En esta perspectiva la ciudadanía no es entendida como un conjunto de personas que necesitan asistencia social del Estado, sino que son comprendidas como sujetos titulares de derechos imperativos y exigibles, con obligaciones jurídicas reconocidas legalmente, frente a los cuales el Estado carga con diferentes obligaciones (Abramovich y Pautassi, 2009: 1-2).

En definitiva, este enfoque integra los principios y estándares de derechos humanos en los planes, políticas y programas, centrándose en los derechos, y no en las necesidades; presta atención a los procesos y los resultados; y focaliza la

atención en los grupos más vulnerables (Barrio, De Miguel y Torres, 2016: 19). Es desde este esquema, con las premisas señaladas, que el desarrollo deja de ser una cuestión meramente del ámbito de la economía para pasar a constituirse en un derecho humano de los ciudadanos.

Esta perspectiva tiende a reducir los conflictos ecológicos a cierta concepción contractualista en donde es posible distinguir dos partes claramente diferenciadas: el ciudadano como un virtual acreedor y el Estado como sujeto obligado al cumplimiento contractual (Foa Torres, 2013: 11).

Por lo tanto, la mirada del enfoque de derechos está puesta en las instancias mediadoras entre el Estado y la sociedad civil. Así, el énfasis se suele poner en las instancias de acceso a la justicia o judicialización de reclamos, en los mecanismos de información pública ambiental y de participación ciudadana en la toma de decisiones, así como también en la verificación cuantitativa de niveles de cumplimiento del derecho ambiental para lo que se crean indicadores ambientales que miden el cumplimiento de la normativa (Di Paola et al., 2006).

Al respecto, se señalan tres diferentes formas de pertinencia de los derechos humanos en las estrategias de desarrollo: la pertinencia constitutiva, la instrumental y la restrictiva respecto del contenido y el ámbito de las estrategias.

Los derechos de acceso a la información, a la participación pública y a la justicia —en conjunto denominados desde este enfoque derechos de acceso— son derechos humanos encuadrados dentro de la categoría de derechos civiles y políticos.

Los llamados derechos de acceso, como así también los derechos de asociación y de reunión, son derechos “que tienen pertinencia instrumental porque facilitan procesos sociales de consulta y evaluación que son indispensables para definir políticas o estrategias destinadas a reducir la pobreza” (Abramovich, 2006: 37).

Los derechos de acceso —en cuanto derechos civiles y políticos— posibilitan y son catalizadores para el logro de otros derechos enmarcados en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales, como es el caso del derecho a la salud, a un nivel de vida adecuado, al agua o al disfrute de un medio ambiente sano.

En palabras del Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente de Naciones Unidas:

el firme cumplimiento de los deberes de procedimiento produce un medio ambiente más saludable, que, a su vez, contribuye a un mayor grado de cumplimiento con los derechos sustantivos, como son los derechos a la vida, a la salud, a la propiedad y a la intimidad. Lo mismo sucede en el sentido contrario. El incumplimiento de las obligaciones de procedimiento puede dar lugar a un medio ambiente degradado, que interfiere con el pleno disfrute de los demás derechos humanos (Knox, 2012: 16).

En otros términos, significa que los tres derechos de acceso (información, participación y justicia) se denominan instrumentales dado que se erigen en elementos indispensables e indisolubles para lograr la realización de otros derechos

humanos sustanciales. De aquí que la lógica de derechos esté circunscripta en el enfoque llamado instrumental por la propia definición y posición que se le otorga al derecho a la participación.

Teniendo en cuenta que los estándares internacionales de derechos humanos deben constituir guías y pautas aplicables a las temáticas o problemas del desarrollo, veremos a continuación que la participación ciudadana está reconocida en instrumentos internacionales que en nuestro sistema jurídico tienen jerarquía constitucional según el Art. 75 inc. 22 C.N. Así, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (más conocido como Pacto de San José de Costa Rica) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, en la ciudad de Bogotá en el año 1948, ya en el Preámbulo establecía que "el cumplimiento del deber de cada uno es exigencia del derecho de todos. Derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre. Si los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad". En el artículo XX, titulado Derecho de sufragio y de participación en el gobierno, establece que: "Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres". Asimismo también encontramos en dicha Declaración, otros artículos que también se encuentran directamente relacionados a la participación ciudadana como son los derechos consagrados en los artículos siguientes XXI; XXII y XXIV, correspondientes a los derechos de reunión, derecho de asociación y derecho de petición, respectivamente.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10/12/1948, en el artículo 21 estableció:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; ésta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto.

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), adoptada el 22/11/1969 ya en el Preámbulo se establece que: "[...] el propósito de consolidar en este continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre...".

En el Capítulo II en la enumeración de los denominados "Derechos políticos" 269

del artículo 23, establece: "1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos...". Asimismo, dentro de dicho Capítulo titulado "Derechos civiles y políticos" encontramos otros artículos relacionados a la participación y a la vida democrática, tales como los referidos al "derecho de reunión" del artículo 15 y la "libertad de asociación" del artículo 16 de la citada Convención.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que se suscribió en Nueva York a fines de 1966, en cuanto a participación ciudadana establecía, en el artículo 25:

1. Todos los ciudadanos gozarán... de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Asimismo, también encontramos dentro del articulado, disposiciones relacionados a la participación ciudadana como son el derecho de reunión, consagrado en el artículo 21 y el derecho de asociación, establecido en el artículo 22.

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue suscripto paralelamente al Pacto tratado precedentemente, y si bien la temática participativa se trató de forma más específica en el citado Pacto de Derechos Civiles y Políticos, encontramos dentro de su articulado, algunas disposiciones tendientes a aportar, mejorar y fomentar la participación ciudadana. Así el artículo 13 relativo al derecho a la educación, en uno de sus párrafos sostiene: "...la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia, la amistad...". Luego, en el artículo 15 establece que "los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a toda persona a: Participar en la vida cultural".

Se observa que en todos los casos se contempla tanto el derecho a la participación política, en tanto sufragio y participación en el gobierno; como también el derecho de acceso a la participación en la cultura. Particularmente el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales reconoce la importancia de la educación para fomentar la participación en la vida política.

El antecedente directo que introduce el derecho de acceso a la información y a la participación ambiental en particular y específicamente en materia ambiental, es la Declaración del Medio Ambiente y el Desarrollo que surge de la Cumbre de la Tierra en 1992, la cual reunió a más de 2400 organizaciones no gubernamentales en el Foro Global de ONG. Fue la primera vez que la sociedad civil se organizaba de manera masiva para reclamar su derecho de participar en los procesos internacionales. Se formaron importantes redes de enlace e intercambio de información que

perduran hasta hoy.

Tal como es señalado en el capítulo precedente, en la Declaración de Río de 1992 se incorpora el Principio 10 el cual establece muy claramente que:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre materiales y actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos [...].

Esta afirmación del principio de participación como una tríada de derechos de acceso junto a la información y a la justicia, dio el impulso a un proceso de negociación en la región de América Latina y el Caribe para la implementación de los derechos de acceso reconocidos en el pre-citado Principio 10 que culminó con el denominado “Acuerdo de Escazú” sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, suscripto en San José de Costa Rica el 4 de marzo de 2018.

I.b. La participación ciudadana desde la gestión técnico-económica

Desde este enfoque, que suele ser promovido por instituciones internacionales y organismos multilaterales de crédito que fomentan la promoción del desarrollo económico y financiero de los países, las soluciones se proyectan desde el sector de la economía hacia la dimensión de la política. Tiene como característica la búsqueda por estrechar lazos entre la gestión ambiental y el desarrollo económico. La armonización de las políticas ambientales con las metas de desarrollo económico de cada país, es su punto de partida, a fines de obtener una “gestión ambiental pública moderna, eficiente y eficaz, con costos sociales óptimos” (Del Fávero y Katz, en Foa Torres, 2011:101).

La participación es entendida en este tipo de abordaje, en el mismo sentido que el anterior, en términos de construcción de consenso y por lo tanto es vista como una vía que genera legitimidad para las actividades de estos organismos.

Esta perspectiva busca soluciones a las problemáticas ambientales desde las ideas centrales de una gestión y un desarrollo ambientalmente adecuado y eficiente. De tal modo, se define a la participación en términos de costo-beneficio. La participación supone entonces “(...) la decisión de un individuo de interactuar con otros en una actividad pública y de sopesar si los costos de dicha participación (tiempo, esfuerzo personal, perjuicio por dejar de realizar otras actividades) superan o no el valor que asigna al beneficio (material o simbólico) que espera obtener”. (BID, 2013: 5).

En la Cumbre de las Américas de Santiago de Chile (1998) los Jefes de Estado

encomendaron al Banco “desarrollar e implementar junto con los estados interesados y otras instituciones interamericanas, mecanismos financieros hemisféricos dedicados especialmente a la implementación de programas orientados hacia el fortalecimiento de la sociedad civil y los mecanismos de participación pública” (OEA, 1998: 55).

Así, la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) ha señalado que el “fortalecimiento de relaciones con los ciudadanos es una sólida inversión en una mejor formulación de políticas y un elemento clave del buen gobierno”.

Por su parte, de acuerdo a la Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “la participación ciudadana, así entendida, no significa decidir sino tener la posibilidad de influenciar las decisiones que deberán ser tomadas por las instancias de autoridad establecidas en cada caso” (BID, 2004: 2).

En la citada Estrategia del BID la participación ciudadana se establece en términos de “escuchar otras voces” en tanto se dispone de tres instrumentos básicos: la información, la consulta y la participación en la ejecución de actividades del Banco. Aquí pueden extraerse dos ideas principales, por un lado se observa cuál es la etapa del ciclo de la formulación de proyectos que se hace permeable a la participación, y por otro lado vemos que el sustrato de la participación se basa en una cuestión superficial con una mirada institucional de la participación que es considerada un medio para mejorar la eficacia de los procesos de desarrollo.

La relevancia de tomar en consideración esta mirada radica en que los organismos multilaterales de crédito son actores claves en los procesos de construcción de las políticas ambientales en los países de la región de América Latina.

I.c. La participación ciudadana desde el enfoque del conflicto

Si bien en los ítems anteriores se intentó realizar un acercamiento a diferentes miradas de la participación ciudadana, ambos enfoques comparten la idea del consenso y proponen así la implementación de instrumentos de participación ciudadana en la gestión estatal que fomenten ese derecho.

No obstante, debemos reconocer que la presencia de múltiples y diversos actores se produce en escenarios en los que existe una determinada correlación de fuerzas. La participación de los sectores más vulnerables de la sociedad que plantean y solicitan un acceso al proceso de toma de decisiones públicas, crea tensiones con quienes han permanecido en el poder local o nacional y en ocasiones se crean también disputas con aquellos sectores que participan del proceso político en representación de la sociedad civil. En este sentido, la participación implica conflicto. Es decir que “La conformación de lo ambiental como asunto público tiene origen en el conflicto y la protesta social; más específicamente, en el accionar de nuevos movimientos sociales que se fueron configurando localmente desde 2002” (Delamata, 2014:56). “Una de las maneras de describir nuestras sociedades actuales –en particular las sociedades Latinoamericanas- es como

sistemas con profundas y variadas desarticulaciones. Estas desarticulaciones se manifiestan no sólo entre Sociedad Civil y Estado, sino que, además, entre los diversos subconjuntos del conjunto de las Organizaciones de la Sociedad Civil" (Max-Neef y Elizalde. 1989: 3).

A su vez, dentro de este enfoque del conflicto de la noción de participación, también hay miradas encontradas. Por un lado desde la corriente crítica de pensamiento se dio lugar a los teóricos de los nuevos movimientos sociales (Habermas, Melucci, Offe, Touraine) que proponen un enfoque cuyo centro es la identidad de los sujetos subalternos, se centran en analizar el origen de la movilización, el contexto social y la historicidad de su surgimiento, el porqué de su nacimiento, las condiciones de posibilidad de emergencia, así como la composición social y las propias dinámicas y prácticas que dan vida al movimiento.

Estos movimientos, según la opinión de Offe, politizan cuestiones que no pueden ser fácilmente "codificadas" con el código binario (acción "privada" o "pública") del universo de acción social que subyace a la teoría liberal. Los nuevos movimientos se ubican en una tercera categoría intermedia: su campo de acción es un espacio de política no institucional, cuya existencia no está prevista en las doctrinas ni en la práctica de la democracia liberal ni del Estado de Bienestar (Offe, 1996: 163-239).

Por otro lado, dentro de la bibliografía especializada se creó desde el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) a inicios del 2000, el programa Observatorio Social de América Latina (OSAL) y se generó una perspectiva alternativa que analiza los movimientos sociales surgidos en los países latinoamericanos a partir de la implementación de los modelos neoliberales, desde una mirada y con perspectiva regional de América Latina (Seoane et al, 2011:169). Sostienen los autores que se enrolan en esta mirada que "desde esta perspectiva, es posible (...) romper con la falaz oposición entre los bautizados nuevos y viejos movimientos sociales para elaborar una mirada que dé cuenta tanto de las continuidades como de las rupturas que atraviesan al conjunto de los movimientos sociales y las prácticas colectivas y que se distinguen de la específica valoración de las mismas en términos de su sentido emancipatorio o conservador" (Seoane et al, 2013: 51).

Argumentan que la Escuela de los Nuevos Movimientos Sociales, desarrollada en Europa en la década del ochenta, critica al análisis de clase y pone el énfasis en el entramado de la nominación simbólica de los diferentes sistemas sociales, según estos autores que denominan a esa corriente como sistémica, ello "conducía a concebir la naturaleza del conflicto social como no contradictorio y cuya resolución no supondría necesariamente una transformación profunda de la sociedad existientesirviendo a ocultar de esta manera la permanente emergencia de la cuestión social" (Seoane et al, 2013: 50).

La participación es entonces de acuerdo a este enfoque una relación de poder y, por tanto, una relación política, a través de la cual una pluralidad de actores, individuos y grupos sociales, se encuentran y confrontan, ejerciendo su capacidad de decisión para orientar los recursos en función de la solución de sus aspiraciones. "Entendemos por actores a los sujetos individuales o colectivos que en su

relación con otros actores van definiendo paulatinamente sus intereses, sus estrategias de relación mutua y los escenarios de interacción" (Velásquez, González, 1994:4).

La intervención en lo local es parte de una lucha de los actores por el cambio y el sentido del desarrollo, o si se quiere, por la construcción de hegemonía, de alianzas y consensos en el marco de conflictos locales. Lo local es en estos casos un proceso concreto, con conflictos particulares, que tienen un ritmo diferente que los conflictos nacionales; por tanto intervenir en lo local tiene sentido porque allí es posible acumular fuerzas, construir consensos y provocar cambios. Luego los grupos por conflictos locales pueden aliarse a otros grupos de otras localidades con los que comparten el reclamo y así logran hacer fuerza nacional y dar visibilidad a las problemáticas hasta el caso de constituir movimientos. Veremos esto en detalle en el siguiente apartado.

Abordar la problemática de la construcción de la política ambiental a partir de la noción de conflictividad implica asumir varios supuestos, a tal fin se intenta dejar plasmado el escenario de interpretación que se empleará en el presente.

Partimos en primer lugar del objetivo general del proyecto de investigación donde se afirma que "la política se construye"; y mencionamos que se construye a partir de "debates y disputas"; lo que significa sostener una posición basada en la lógica del discurso; donde no solo "se abre paso a la posibilidad de ocuparse de las interpretaciones de las interpretaciones sino además de las estructuras sociales que son su condición de posibilidad" (Foa Torres, 2011) sino que estas estructuras sociales emergen a partir del disenso, y son parte constitutiva de la construcción de la política ambiental. "El análisis de discurso (...) combina el análisis de la producción discursiva de sentido con el análisis de las prácticas socio-políticas desde las cuales los constructos sociales emergen y en los cuales participan los actores que dan sus opiniones" (Hajer, 2005: 300).

Entonces, entendemos que son estas prácticas sociales que surgen de los conflictos las que nos interesan, porque es a partir de estas que se dan a conocer las opiniones de los actores sociales que participan, en respuesta a una situación dada; donde el disenso, de esta manera, se entiende como el contexto para la emergencia de los actores sociales implicados. Esta red de actores, actúa y se piensa en antagonismo o resistencia, asumiendo un estado de lucha desde donde despliegan sus posibilidades de transformación y de esta manera su participación en la construcción de la política.

"Si el enfoque de derechos y el de gestión se ocupan principalmente del relevamiento de los comportamientos de los individuos y de las acciones estatales, para su evaluación ya sea en términos matemáticos o de mayor o menor nivel de eficacia en la implementación de la ley, el interpretativo se ocupa de las creencias y discursos de los agentes y de las instituciones que son en sí mismos modos de dar sentido al mundo" (Bevir y Rhodes, 2005). En esta lógica, por consecuencia, lo que interesa es la forma que asumen las prácticas sociales porque son parte constitutiva de las políticas y sus posibilidades de transformación. Las mismas se reproducen en un escenario de tensiones que deja entrever lógicas contrapuestas sobre la

manera de entender la participación en las políticas ambientales. Y a partir de las formas que adoptan, es desde donde podemos conocer la posición que asumen, sus lógicas de acción; es decir la práctica que asumen frente al disenso.

De esta manera, se establece que el conflicto es configurador de sentidos que se observan a partir de las formas que adoptan los grupos. Cuando estos, asumen una postura consensuada y se materializa en una iniciativa hablamos de la noción de lucha. Si con el tiempo, aquellas luchas continúan su práctica una vez atravesado el conflicto, podemos empezar a hablar de movimientos. Cuando hablamos de movimiento, existe un nivel de conciencia sobre su incidencia o sus posibilidades de transformación; entonces, hablamos de acción política frente a cuestionamientos estructurales.

Alain Touraine (2006), reconoce las siguientes categorías:

“propongo llamar conductas colectivas a aquellas acciones conflictivas que pueden ser entendidas como un esfuerzo de defensa, de reconstrucción o adaptación de un elemento. Si, al revés, los conflictos se analizan como mecanismos de modificación de decisiones y por lo tanto como factores de cambio (fuerzas políticas en el sentido más amplio del término) propongo hablar de luchas. Por fin, cuando las acciones conflictivas tratan de transformar las relaciones de dominación social ejercidas sobre los principales recursos culturales – la producción, el conocimiento, las reglas éticas utilizaré la expresión movimiento social”.

I.c.1. Supuestos de la lógica de los conflictos

De aquella mirada integral del conflicto, ahora podemos desarrollar algunos de los principales supuestos con los cuales abordamos la línea de investigación:

Lo instrumental, es decir aquellas herramientas o mecanismos que aparecen como propuestas de participación o lo dado en materia de participación política, se presenta como el contexto desde donde se despliegan las posibilidades, o por el contrario, el conflicto desde donde emergen las prácticas sociales o los actores sociales implicados que actúan y piensan en consenso u antagonismo; en este caso las resistencias que asumen un estado de lucha desde donde despliegan sus posibilidades de transformación; y de esta manera su participación en la construcción de la política.

Si el contexto, lo instrumental, se vive como un vacío, se genera una tensión que funciona como motor de despliegue para la organización y emergencia de diversos grupos de acción según sea la situación dada.

De este modo si es la tensión, el vacío instrumental, lo que genera la aparición de las distintas maneras de prácticas sociales; asumimos que estas toman la forma de la situación dada, por lo general por antagonismo a lo propuesto y será así como aparecen los distintos tipos de organización según el tipo de conflicto desencadenado. “Una de las características propias de América Latina es que no hay movimientos sociales puros o claramente definidos, dada la multidimensionalidad, no solamente de las relaciones sociales sino también de los propios senti-

dos de la acción colectiva” (Boaventura de Sousa, 2001).

Asumir el vacío también nos lleva a pensar que existen situaciones donde los canales de participación no se han desarrollado o el resultado de lo propuesto no fue lo esperado, prevaleciendo algunas voces por sobre otras. Es así como las voces desplazadas se organizan frente a lo sentido como impuesto o no consensuado.

De lo anterior, entonces decimos que si existen voces, hay presencia de actores, que son los partícipes activos de la construcción de la política, estén o no legitimados por algún instrumento formal.

Partimos de la idea de que este tipo de luchas no se estructuran desde marcos ideológicos específicos, sino que, al contrario, la constitución de estos marcos parece darse de manera conjunta con la práctica política diaria, a partir de problemas y situaciones cotidianas, amalgamándose desde allí conceptos y tradiciones en pos de dar inteligibilidad a sus problemas y desafíos. En primer lugar, se reconoce que estas organizaciones surgen como esfuerzos autoconvocados por los propios afectados para deliberar y reflexionar sobre qué hacer juntos. En general, no hay ninguna instancia externa que convoque para formar y dirigir hacia un formato específico de organización; ello sucede, sobre todo, como reacción “espontánea” que genera la instalación, cambio o implementación de ciertos proyectos económicos: inmobiliarios, industriales, agrícolas, de desechos. Aquí, “espontánea” no se asocia a lo irracional, puramente emocional o pasional, sino que es una referencia a un sentido común, desde donde se piensa y se actúa en el mundo social (De la Vega, Ciuffolini, 2015).

Continuando, si la política se construye a partir de diversas voces organizadas o no que aparecen en contextos de conflicto, también estaremos admitiendo que la política se construye, a su vez de manera local y por ende, parte de un conocimiento sitiado, adoptando las lógicas y las maneras propias del acontecer del conflicto. Basándonos en Acselrad, podemos definir un conflicto ambiental como un proceso de expresión de tensiones referidos a modos de apropiación tanto material como simbólica de los bienes comunes en un territorio, en un contexto de asimetría de poder entre los actores. Dichos conflictos expresan diferentes concepciones sobre el territorio, la naturaleza y el ambiente, tiene presente la dimensión asimétrica de poder, como así las cosmovisiones del mundo y las concepciones del “desarrollo”.

Cada actor con sus propios intereses y mediante las herramientas y estrategias que diseña busca incidir o influenciar en el ciclo de las políticas, en consecuencia y tal como lo señala Gudynas (2001:9) “lo que va a diferenciar a los actores claves es la intensidad con la que éstos contribuyen a la consecución de algunos o todos los pilares del desarrollo sostenible”.

Si el conocimiento es local, es necesario entonces partir de un estudio de lo particular; lo cual implica entender que solo estaremos desarrollando un conocimiento por aproximación. En el momento mismo que estemos arribando a conclusiones sobre la problemática en cuestión, ya va a existir en la realidad un desplazamiento de las conclusiones arribadas porque el estudio de las luchas y los

conflictos se van modificando y transformando a medida del acontecer diario. Asumimos de esta manera, una imagen en movimiento de lo cual solo obtendremos algunas nociones de aproximación. En esta perspectiva, encontramos como interesante el aporte de algunas investigaciones como la de los Observatorios de conflictos ambientales, los cuales intentan crear un mapa de conflictos ambientales reconociendo en ellos los actores involucrados. La herramienta del mapeo constituye una metodología que se presenta como más cercana a la lógica de la política como construcción discursiva porque presenta un escenario de disputas según el origen local en el cual surge el conflicto.

De lo anterior, se desprende la noción de conflicto ambiental como aquella tensión originada por alguna problemática sitiada, es decir en relación a un lugar y tiempo específico, lo cual nos invita a suponer que se desarrollan en relación al acceso a los bienes comunes. El grupo de investigación Llano en Llamas dice sobre los Conflictos Ambientales: los conflictos están atravesados por las discusiones respecto de las formas de apropiación, producción, distribución y gestión de los bienes naturales en una comunidad o región (Sacuccchi y De La Vega, 2011)

Del anterior supuesto, surge el siguiente; si los conflictos son del tipo local y se desarrollan en términos puntuales, podríamos decir que los distintos abordajes corresponderán a la dinámica particular del conflicto y no estarán sujetas a una mirada integral de la problemática ambiental. Estos conflictos dan cuenta de la existencia de una forma de lucha social, antes que de un aumento de una “preocupación o conciencia social” respecto del ambiente y la naturaleza (Sacuccchi y De La Vega, 2011).

También podríamos decir que la escalabilidad del conflicto hacia el escenario nacional estará en relación al tipo de conflicto, a los actores implicados y al nivel de visibilidad que adquiera el conflicto en cuestión y no, por el contrario, a una propuesta instrumental nacional de alcance local. “Se llega a presentar la cuestión como un problema de “inflación” legislativa, un exceso de normas ambientales que no han provocado aún los efectos deseados, de regulación y protección ambiental. Asimismo, se tiende a ubicar las dificultades de tal cumplimiento en las instancias de implementación de políticas”(Foa Torres, 2011).

Es en esa dificultad, el lugar donde se produce el vacío instrumental que genera debates y disputas y de esta manera, donde los actores se convierten en el objeto de análisis de la participación.

De todos los supuestos mencionados, iremos analizando los distintos conflictos ambientales que hemos relevado a partir de reconocer los actores que en ellos emergen, sus niveles de organización porque es a partir de entender la forma que adoptan las estructuras sociales los que nos puede dar una mirada de la forma que adquiere la participación en los conflictos ambientales. “Para entender las acciones, prácticas e instituciones, necesitamos comprender los sentidos relevantes, las creencias y las preferencias de la gente involucrada”(Bevir y Rhodes, 2004: 130).

II. Un relevamiento de los instrumentos de participación ciudadana

La esencia de la participación está en la comunicación y en la posibilidad de tener opciones de opiniones y elección, de esta forma se revalorizan los procesos democráticos. El concepto de participación en las políticas de Estado, ha sido incorporado en Argentina, en las últimas décadas. Si bien el sufragio es un instrumento político de participación ciudadana característico de las democracias representativas, en muchas comunidades hay una progresiva demanda ciudadana por la aplicación de democracia directa para la toma de decisiones, tales como el referéndum o el plebiscito. El referéndum o plebiscito es un instrumento mediante el cual un órgano representativo somete a la aprobación y opinión del electorado, una norma o materia determinada. En la actualidad, muchos Estados han entendido a estos procedimientos como los más eficaces para impulsar políticas públicas. En Argentina, por ejemplo, se realizó en noviembre de 1984 un plebiscito nacional no vinculante con el fin de someter a consideración de la ciudadanía el aceptar o rechazar el Tratado de Paz y Amistad firmado con Chile por el Conflicto del Beagle.

Con la reforma constitucional del 94' se incluyeron otros instrumentos como la iniciativa (Art. 39) y la consulta popular (Art. 40) en materias de ley. Así, el artículo 39 establece que los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados y, por otra parte, el artículo 40 señala que el Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley, que, de contar con el voto afirmativo de la población del país, el proyecto se convertirá en ley y su promulgación será automática. Otro procedimiento que incorpora es el de la consulta popular no vinculante en que el voto no será obligatorio y que puede ser convocada a petición del Congreso o del Presidente de la Nación (inciso 2º del artículo 40). La oportunidad, materia y procedimientos de las consultas populares las reglamenta el Congreso con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.

Además de los mecanismos de participación ciudadana antes nombrados, la Constitución Nacional contempla otros en el Artículo 43, tales como:

- Recurso de Amparo.
 - Hábeas Data.
 - Hábeas Corpus.
- En los Artículos Nº 43 y 86:
- El Defensor del Pueblo

La ampliación constitucional de la Reforma del '94 en el reconocimiento de derechos y en la consagración de mecanismos para la protección de aquellos, son algunos de los factores que explican las causas por las cuales se registra un aumento de las acciones colectivas que reclaman derechos, en especial, a través de la vía judicial y es lo que ha sido estudiado en Argentina como casos de movilización socio legal, a través de la incidencia parlamentaria y la judicialización de derechos (Delamata, 2013:149).

protección ambiental se observan la inclusión de instrumentos de participación y la descripción en términos generales de su procedimiento:

- Audiencia Pública
- Consulta Pública

Si nos remitimos a la provincia de Córdoba, en su Constitución Provincial se encuentra la consulta popular y referéndum. Donde su artículo 32 expresa: “Todo asunto de interés general para la Provincia puede ser sometido a consulta popular, de acuerdo con lo que determine la ley.

Se autoriza el referéndum para los casos previstos en esta Constitución. Ley 10208 de política ambiental”

En las legislaciones en materia ambiental, la ley 7343 formula: Artículo 3.- A los efectos de esta Ley, la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente comprende: (...) Inc. h) La orientación, fomento y desarrollo de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en las cuestiones relacionadas con el ambiente.

Por otro lado, la ley 10.208 en su artículo 8 nomina los instrumentos de participación ciudadana: En los incisos

- h) La educación ambiental;
- i) La información y diagnóstico ambiental;
- j) La participación ciudadana para la convivencia ambiental (capítulo XII);

Artículo 13, 17, 28, 29, 40, 47 y capítulo V audiencia pública, describiendo el procedimiento a seguir para llevarla a cabo.

No obstante, pueden darse distintas formas institucionalizadas de participación donde se pueden conformar sistemas estables, procesos participativos o mecanismos participativos. Estas formas no siempre están legisladas y generalmente obedecen a criterios de organización social que parten de abajo hacia arriba, como la iniciativa popular, y de arriba hacia abajo, como las consultas o referéndums.

Entre los instrumentos no legislados más conocidos tenemos:

- Reuniones de comisiones legislativas con oradores activistas y expertos,
- Jurados ciudadanos,
- La banca del vecino en los Concejos Deliberantes,
- Encuestas deliberativas,
- Planes de metas,
- Consejos consultivos,
- Consejos de ciudad,
- Presupuestos participativos,
- Políticas públicas globalmente participativas,
- Agendas 21,
- Talleres participativos de planificación estratégica,
- Comisiones de seguimiento,
- Grupos motores,
- Revocatoria de mandatos

Si bien hemos encontrado diferentes instrumentos de participación ciudadana, formalizados en leyes o institucionalizados socialmente, todos ellos pueden y de hecho han sido utilizados para abordar problemáticas ambientales.

Instrumentos	Leyes Nacionales		Leyes Provinciales	Formalizados en leyes	Institucionalizados Socialmente No formalizados
Iniciativa	Const. Nac.			SI	
Consulta popular	Const. Nac.			SI	
Amparo	Const. Nac.	25675	10208	SI	
Habeas Data	Const. Nac.			SI	
Habeas Corpus	Const. Nac.			SI	
Defensor del pueblo	Const. Nac.			SI	
Audiencia Pública	Const. Nac.	25675-26331	10208	SI	
Consulta pública		25675-26331	10208	SI	
Educación ambiental		25675-26639-25916	10208	SI	
Información ambiental		26639-25670	10208	SI	
Participación ciudadana para la convivencia ambiental		25675	10208	SI	
Acceso a la información		25675- 25831-26331	10208	SI	
Jurados ciudadanos					SI
Banca del vecino					SI
Encuestas deliberativas					SI
Planes de metas					SI
Consejos consultivos					SI
Presupuestos participativos					SI
Políticas públicas globalmente participativas					SI
Agendas 21					SI
Talleres participativos de planificación estratégica					SI
Comisiones de seguimiento					SI
Grupos motores					SI
Revocatoria de mandatos					SI

III. Un análisis exploratorio de la conflictividad ambiental

El interés de este apartado se centra en la intención de ir mapeando las prácticas socio-ambientales para que luego por aproximación podamos ir acercándonos a la conflictividad ambiental.

Partiendo del supuesto ya mencionado donde asumimos que el conflicto radica en el vacío instrumental que existe para la resolución de los conflictos territoriales; y entendiendo que de tal modo se va creando el contexto de tensiones necesarias para la emergencia de aquellas prácticas sociales que buscan respuestas a las demandas de acceso a los bienes comunes acompañadas de un discurso de injusticia social o ambiental. Es este vacío el que nos interesa mapear; a partir de reconocer los movimientos socio-ambientales y sus formas de organización frente a lo que los medios dan a conocer.

Reconocemos de esta manera, que son los medios (tanto los masivos como los alternativos) actores claves para la construcción de la política porque son ellos los que otorgan visibilidad y permiten la circulación y activación del conocimiento existente sobre las prácticas socio-ambientales y de esta manera, la política

ambiental. Es a partir de ellos, donde los conflictos alcanzan “reconocimiento ciudadano” y algunas veces “agenda política”. Es a partir de los medios, donde podemos ir entendiendo la “escalabilidad del conflicto” en términos de visibilidad. Mientras que “la escalabilidad de los movimientos” la iremos esbozando a partir de los procesos de transformación de los propios movimientos que pueden entenderse a partir de sus propias declaraciones. Periódicos y periodistas, desde siempre, privilegian al conflicto como valor o factor de la noticia, como categoría determinante en la selección y jerarquización de los casos y los temas considerados, en la producción de las correspondientes versiones, en el desarrollo de las estructuras narrativas y argumentativas de las versiones publicadas en todas las áreas y secciones del temario, desde la Portada a la Última (Borrat, 2006).

Es necesario hacer referencia a la fuente utilizada, la cual determinará el universo de alcance de la investigación. Iremos mapeando a partir de dos fuentes a considerar: la primera que se desarrollará en este apartado, corresponde a búsquedas bibliográficas, investigaciones que han intentado realizar un mapeo de actores en temas ambientales, medios y revistas alternativos, por lo general sostenidos por los propios movimientos y en internet a partir de las redes virtuales y las propias páginas de las organizaciones o movimientos socio-ambientales relevados. La segunda fuente (abordada en el próximo ítem IV) serán los medios escritos de comunicación masivos, donde se realizará una búsqueda a partir de los conflictos relevados. Intentaremos relacionar estas dos fuentes entre sí para dar a conocer la relación que existe entre la escalabilidad de las prácticas sociales y el lugar de los medios en estos procesos.

A partir de las distintas lecturas bibliográficas, los conflictos ambientales aparecen siempre referenciados a lógicas territoriales y a luchas en relación a los bienes comunes. Representan así tensiones locales. ¿Cómo comprender la complejidad social de un contexto? Son necesarias herramientas del tipo complejas que permitan ir mapeando, es decir reconociendo los distintos niveles de complejidad establecidos por los distintos actores, las distintas relaciones de poder que se generan en el territorio, las maneras diversas en las cuales se organiza el territorio y finalmente, las diversas formas que adoptan las prácticas sociales como frente de lucha.

Nótese que se utiliza el término mapeando en gerundio (Rodríguez Montero, 2012). Lo que significa acción de pensamiento. Es asumir la situación inabarcable en la cual se presentan los contextos sociales. La acción mapeando se visibiliza en distintas herramientas que reconocemos a partir de dos grandes grupos: aquellas herramientas que son del tipo territorial, es decir hacen referencia al sitio donde se localizan los conflictos y por otro lado, las herramientas del tipo social que intentan reconocer el mapa discursivo de las prácticas sociales y a su vez, permite entender el mapa discursivo de los conflictos. Los distinguimos en mapeos y sociogramas o cartografías.

III.a. Sobre las herramientas de mapeo y sociogramas

De las distintas herramientas metodológicas relevadas las que abarcan de manera compleja la dimensión de los conflictos y las estructuras sociales como condiciones de posibilidad de la construcción política ambiental son los mapeos y los sociogramas.

Los mapeos permiten detectar “la territorialidad” de los conflictos, mientras que los sociogramas permiten a través de una lectura rápida detectar actores relevantes, niveles de articulación, niveles de conflictividad de un conflicto o varios conflictos en relación. El sociograma es un mapa social que ayuda a diagramar las relaciones sociales de actores o agentes en un contexto dado, es decir, representa diversas posiciones y relaciones entre actores. Tiene como objetivo diagnosticar participativamente una situación dada a partir de una problemática, de modo que nos dé cuenta de entrada del escenario de trabajo que tenemos, de las diversas relaciones de poder o posicionamiento respecto a dicha situación y de las oportunidades de transformación posible. Una de las fases más importantes a realizar es la de circulación de la información y la activación de los mapas.

Me gustaría señalar que los mapas muchas veces son un medio, una herramienta para un proceso, no un fin en sí mismo. Es decir, funcionan como disparadores o activadores de discusiones públicas o espacios de encuentro, ya sea porque mediante ellos organizamos encuentros, o porque los usamos como herramientas pedagógicas para nuestro proceso de investigación, o porque son herramientas poderosamente comunicativas. En cualquier caso los mapas necesitan activarse, circular y relacionarse con otros grupos, ya sean de personas afectadas, ya sean de otros posibles lectores. Para ello, a la hora de diseñar y generar mapas es igual de importante pensar cómo lo vamos a hacer circular, dónde y con quién los vamos a discutir. Pensar sus posibles lectores y generar situaciones de diálogo con ellos es imprescindible para activar su potencial: presentaciones a grupos locales, a expertos, a otras personas, debates públicos, intervenciones en paredes, hacer envíos o dejarlos en espacios importantes para los contextos, subirlos a una web, etc. (Rodrigo Montero, 2012).

Frente a lo anterior, queremos hacer mención especial a los grupos que trabajan en esa dirección para dar visibilidad y dejar registros de lo que sucede en el territorio y de sus maneras de construir política. Entre ellos, relevamos los siguientes:

A nivel internacional:

- El *Atlas de Justicia Ambiental* (<https://ejatlas.org/>) fue presentado en la Delegación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Bruselas) en marzo de 2014, como parte del proyecto europeo Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade (Organizaciones de Justicia Ambiental, Pasivos y Comercio), donde se muestra en un mapa la ubicación y descripción del conflicto, datos sobre los actores implicados, los impactos ambientales producidos, las

fuentes de información y los resultados de las acciones en torno a dicho conflicto.

- El *Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales* realiza un seguimiento de conflictos ambientales, desarrolla instrumentos de gestión de éstos; investiga y difunde aspectos relacionados con la protección ambiental y los derechos ciudadanos; realiza catastros a nivel sectorial, investigaciones específicas y promueve la transferencia metodológica en la gestión de conflictos (<http://www.olca.cl/oca/index.htm>).

- El *Centro de Investigación y Formación de Movimientos Sociales Latinoamericanos* (CIFMSL) y el *Observatorio de Justicia Ambiental* organizado por Colectivo de Mujeres del Chaco Americano.

(<https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1YHnj98btSOAafo4MksbY0Kh1Za4&ll=-24.394171799740818%2C-61.41735079062505&z=6>)

A nivel nacional:

- Los Iconoclastas que tienen como función hacer mapeo colectivo itinerante, investigación colaborativa, cartografías críticas y recursos gráficos activistas de código abierto.

El mapeo colectivo es un proceso de creación que subvierte el lugar de enunciación para desafiar los relatos dominantes sobre los territorios, a partir de los saberes y experiencias cotidianas de los participantes. Es la idea matriz que reúne a todos los proyectos iconoclastas. Sobre variados soportes visuales se visibilizan las problemáticas más acuciantes del territorio, identificando a los responsables, reflexionando sobre conexiones con otras temáticas y señalizando las consecuencias. Esta mirada es complementada en el proceso de recordar experiencias y espacios de organización y transformación, a fin de tejer la red de solidaridades y afinidades. (<http://www.iconoclastas.net/>)

- Medios de Comunicación Alternativos:

Argentina Indymedia Centro de Medios Independientes

<http://argentina.indymedia.org/>

- Pulso Ambiental (de FARN) <http://farn.org.ar/revista-pulso-ambiental>

A nivel provincial:

- Observatorio de Conflictos Socio Ambientales. El Observatorio de Conflictos Socioambientales (OCSA) de la Universidad Nacional de Río Cuarto, desde su creación, pretende constituirse en un espacio donde la comunidad universitaria junto con organizaciones sociales y gubernamentales debatan y analicen diferentes conflictos existentes en la región, como así el modo de producción que causa esta conflictividad social. Como se sostiene en el texto de creación del OCSA:

La realidad social y ambiental que atraviesa Latinoamérica, de la que nuestro país no escapa, y en particular la provincia de Córdoba, muestra comunidades y sus regiones atravesadas por una serie de problemáticas como la concentración de la riqueza y de uso de la tierra, la pobreza y empleo precarizado, escaso compromiso con la salud, falta de soberanía alimentaria, todas ellas vinculadas directa o indirectamente a una forma

de apropiación y uso del territorio que deriva en la pérdida de biodiversidad y el deterioro de los suelos, el agua y el aire. (Observatorio de Conflictos Ambientales, 2014)
(<https://www.unrc.edu.ar/unrc/uniysoc/obspsocamb.php>)

- Medios de comunicación alternativos:
ECOS Córdoba,
Revista La Tinta,
Colectivo Llano en Llamas.

III.b. Prácticas socio-ambientales. Una primera categorización

A partir de las prácticas investigadas y relevadas pudimos encontrar varios autores que intentan establecer algún tipo de categorización de las prácticas sociales a las cuales hacen mención tratando de entender la forma que estas prácticas asumen según la lucha y las transformaciones que viven a lo largo del proceso de consolidación de los grupos.

Atender a:

1. Las variaciones en sus discursos, metas y posicionamientos políticos (tácticos, estratégicos e ideológicos);
2. En la composición de la organización (grados de compromiso militante o conciencia en relación a los objetivos políticos colectivos, tipos de vinculación entre la base y los dirigentes o referentes, formas de reclutamiento, etc);
3. En los modos en que se despliega sus demostraciones de fuerza, su disposición a la lucha, sus hechos de rebelión (Klachko, 2009: 204).

Categorización posible de las Prácticas Socio-ambientales:

1. Origen: Año y Razón de inicio de la práctica
2. Principios o discursos que sostienen los movimientos: enunciaciones, intereses o aclamaciones con los cuales se presentan y definen sus estrategias, intenciones o alcance como práctica. Este punto permite conocer el nivel de organización de la práctica y la conciencia que existe de la propia práctica en el contexto de luchas.
3. Tamaño de la práctica (según cantidad de participantes),
4. Tipo de la práctica (según tipo de asociación y/o conformación de la práctica: sindicato, cooperativa, ong's, asamblea, asociación vecinal, red de organizaciones, etc)
5. Nivel de influencia política (nivel de alcance de las acciones que desarrolla la práctica, implica la relación de la práctica con el contexto) Local, Regional, Nacional.
6. Niveles de articulación (nivel de alcance de la constitución intrínseca de la práctica) Local, Regional, Nacional.
7. Niveles de autonomía (nivel de independencia política y económica, tipo de articulación con otros actores sociales como empresas, entidades estatales, parti-

dos políticos. Por lo general, se define por tipo de financiamiento que puede suponer un nivel de influencia en la autonomía de la práctica)

8. Tipo de Gestión (estructura que adopta la práctica para organizarse internamente, tanto económica como funcionalmente. Algunas veces puede observarse mediante organigramas)

9. Categorización del conflicto al cual pertenece (por territorio) (indigenista, ambientalista, minero, agroecológicos, áreas protegidas, bosques, conflictos urbanos, etc). El Observatorio de Conflictos socioambientales categoriza los conflictos según el origen de la actividad generadora del conflicto. Establece diez categorías: infraestructura, comercio y servicios, actividad industrial, actividad agroindustrial, actividad agrícola, áreas protegidas, dinámicas urbanas, uso y demanda territorial, actividad pecuaria, actividad minera, institucional.

10. Fases del conflicto: “se identifican cinco fases de un conflicto, las cuales no necesariamente son sucesivas o marcan todo estadio de un conflicto: 1. Latencia: se reconoce la existencia del problema, aunque no se realizan acciones; 2. Origen: se definen intereses y posiciones con las primeras acciones; 3. Maduración: se desarrollan las estrategias a ser empleadas; 4. Despliegue: se ingresa en fase de confrontación directa; 5. Transformación: resolución del conflicto.” (Observatorio de Conflictos Ambientales, 2014). A esto le agregaremos; 6. Movimiento: Red, organización de organizaciones en relación a problemáticas en común; por lo general en lucha por el mismo bien común.

11. Vida del movimiento: origen de gestación, tiempo de duración, crisis y cierre.

12. Tipo de estrategias o herramientas utilizadas:

- Acciones institucionales (Regulación: cuando el reclamo apunta a solicitar leyes, ordenanzas, reglamentos o cualquier otro instrumento jurídico administrativo para regular el uso y manejo de los bienes en disputa debido a algún vacío jurídico. Cumplimiento de la ley: alude a la exigencia de que la normativa opere efectivamente. Gestión / iniciativas: refiere a reclamos a terceros para exigir acciones a terceros (realización de alguna obra pública u otra acción del estado, organizaciones o privados) o para evitarlas/detenerlas porque producen deterioro ambiental.)Solicitud de informes o audiencias. Acciones Judiciales

- Acciones no institucionales (Cortes de ruta, bloqueos, la organización de festivales musicales o artísticos, registros o relevamientos en articulación con universidades o comunidades científicas).

Hemos realizado el Fichaje de las Prácticas Sociales relevadas encontrando algunas situaciones interesantes a tener en cuenta:

- Mucha de la información necesaria es difícil de obtener porque las prácticas socioambientales pocas veces destinan recursos a la mantención y actualización de sus datos en sus propios portales web, encontrándose dificultad en obtener datos como: acciones desarrolladas, hitos relevantes de su historia, vida de la práctica, logros alcanzados, etc.
- Establecer una Categorización General que permita entender el

fenómeno de las prácticas sociales de manera accesible es una tarea compleja porque existen modos de prácticas como luchas sociales generadas, estableciéndose formas sociales diversas y complejas que presentan un territorio dinámico y variable también en el tiempo.

- Se podría partir de un primer intento de Categorización a partir de definir el origen de la práctica (año y razón de origen) para luego intentar comprender el nivel de alcance de la práctica (área de influencia y alcance político) haciendo hincapié en aquellas prácticas que lograron alcance nacional.

III.c. Mapeando la conflictividad ambiental

Realizar un análisis discursivo de los actores sería una investigación sin fin, que necesitaría destinar recursos para su avance.

En caso, de realizarse dicha investigación, sería interesante que el fichaje de las prácticas sociales fuera una práctica colaborativa donde se invite a las distintas organizaciones a que puedan tomar conciencia de la forma que han ido adoptando ante los conflictos desarrollados.

A los fines de esta investigación, nos interesa tomar como criterios de análisis el origen y nivel de alcance de la práctica para poder entender las distintas maneras de escalabilidad de las prácticas hacia una dimensión nacional y los factores que pueden haber sido influido. Bajo esta mirada, encontramos los siguientes tipos de grupos: (1) prácticas socio ambientales locales que aún no alcanzan nivel nacional; (2) prácticas socio ambientales locales de escala nacional; (3) prácticas socio ambientales regionales de alcance nacional; (4) prácticas socio ambientales nacionales de alcance nacional; (5) prácticas socio ambientales internacionales de alcance nacional; (6) prácticas socioambientales internacionales de alcance internacional.

● (1) *Prácticas socio ambientales de grupos locales en lucha que no alcanzan nivel nacional*

En esta categoría encontramos aquellas organizaciones en lucha que se encuentran en sus primeras fases de formación. Podríamos decir que se encuentran en la fase de origen o quizás han llegado a una primera fase de maduración. Es decir, que han logrado organizarse y armar algunas estrategias de acción frente al conflicto.

Estas son las prácticas más difíciles de reconocer y de encontrar en los medios. Sus luchas son aún inmediatas. La condición de lo inmediato, nos reafirma la noción de lo territorial; conflictos que surgen a partir de un acontecimiento local que afecta de manera directa a un grupo en particular; el cual se organiza a partir de la noción de “afectados por la misma situación” y la reflexión sobre el “qué hacer juntos”. (Llano En Llamas, 2016). Este tipo de luchas pueden encontrarse en las redes sociales, allí es donde generan plataformas de visibilidad del conflicto. Por lo general, acompañados de grupos de extensión, investigación universitaria y algunas organizaciones sin fines de lucro que participan de las luchas en los

territorios en conflicto.

Para este análisis tomamos dos investigaciones como referencia: el Relevamiento de Conflictos Socioambientales 2012-2014 del Observatorio de Conflictos Socio- Ambientales de la Universidad de Río Cuarto y la investigación Mapeando conflictos ambientales en Córdoba: principales actores, posiciones y estrategias del Colectivo Llano en Llamas. De ambos, relevamos las organizaciones que aparecen en sus análisis y que tienen alcance nacional.

De la tabla de acciones analizadas por el Observatorio de Conflicto Socio ambientales se relevaron 56 conflictos socio ambientales, de los cuales se menciona que solo 4 fueron de alcance nacional, de las cuales se detectaron las siguientes: 1. Denuncian deforestación por ganadería. La organización que participa fue Greenpeace. La estrategia utilizada fue denuncia a la prensa. Cuestionan los desmontes selectivos autorizados para la ganadería. 2. Protesta en Córdoba contra la megaminería. Las organizaciones que participaron fueron partidos políticos de izquierda y organizaciones ambientalistas. La estrategia fue la organización de marchas en contra de empresas y al estado nacional. 3. Protesta contra la megaminería. Denuncia al Estado Nacional. Participaron de la marcha organizaciones ambientales. 4. Protesta contra la megaminería. La estrategia utilizada fue una Conferencia de especialistas que buscaba dialogar con empresas y el Estado Nacional.

De lo anteriormente relevado, podemos observar como algunos conflictos del tipo locales alcanzan la esfera nacional, y está en relación a varios aspectos: por un lado, una estrategia que involucra directamente al Estado Nacional, por el otro lado, implica la convocatoria de varias organizaciones a una misma acción de disenso, con la lógica de sumar voces, en estos casos a la denuncia que se quiere llevar adelante. Se destaca como otra característica la utilización de estrategias que implique la presencia de los medios masivos de comunicación (marchas, corte de rutas, denuncia a empresas, entre otras). En todos estos casos, la relevancia se centra en conflicto y no en las organizaciones que están involucradas, lo que invita a distintos ciudadanos a participar. Podría decirse, que se pone en juego el nivel de “conciencia ambiental” que existe en relación a la problemática en cuestión. Es también notorio que en estos casos no se asume alguna forma de práctica socioambiental definida, sino que prevalece la noción de ciudadanos u organizaciones en disputa.

- *(2) Prácticas socioambientales locales de alcance nacional*

Adoptan la estructura de las denominadas “redes”; surgen como consecuencia de voluntades compartidas. Es decir, prácticas socioambientales que comparten principios, intereses o campos de lucha similares. Las redes son formas de organización que adoptan las luchas locales para hacer visible la lucha a nivel nacional y al mismo tiempo, como intercambio de experiencias que les permite incidir localmente de manera más estratégica. Adoptan distintas formas con distintos niveles de conciencia de la organización. Entre ellas, encontramos organizaciones que adoptan una forma de práctica definida como por ejemplo la *Federación Argentina*

de *Cartoneros y Recolectores FACYR*²³⁰ y la *Comunidad de Trabajadores de Economía Popular CTEP*.²³¹ Este caso en particular adopta los principios de las estructuras sindicales para reunir distintas cooperativas que hacía tiempo venían trabajando a nivel local en una misma lucha, que por lo general se caracterizan por luchas de derechos. Lo interesante de estos grupos, es que a pesar de su origen sindical con el tiempo adoptaron luchas del tipo ambiental como estrategia de lucha. Es interesante ver cómo fueron apareciendo en sus historias las nociones de reciclado, respeto a la tierra conjuntamente con la noción de lucha de los trabajadores.

Otro de los casos, que hemos tomado como referencia es el *Movimiento por la tierra* que reúne prácticas como *Movimiento por la Vida y la Dignidad*, el *Movimiento Nacional Campesino Indígena*, la *Universidad Trashumante* y los distintos *Movimientos por la tierra*. En este caso, el *Movimiento por la tierra* no adopta una estructura organizacional de base para nuclear todas las prácticas sino que cada una de ellas permanece autónoma pero establecen intercambios y colaboran entre sí para las distintas luchas locales. La característica principal de esta forma de práctica socioambiental es la organización para la defensa de un mismo bien común, en este caso la tierra. Como esta y muchas otras redes asumen la noción de “*Movimiento*” donde el nivel de conciencia política empieza a ser importante. Anualmente, se reúnen para discutir y establecer las bases para acuerdos en la lucha asentado en distintos documentos y archivos que son publicados en las distintas plataformas públicas. Estos documentos dejan asentado lo establecido como marco común de acción en relación al bien común en problema. De manera incipiente, toman conciencia de sus acciones como movimiento, aún prevalece la entidad de cada organización que participa frente a la entidad “*movimiento*”. Entre ellas, encontramos por ej. El *Encuentro Nacional por la tierra del 2016*.²³² Cuyo participantes fueron: *Cooperativa La Esperanza (Córdoba)*; *Corriente Villera Independientes (Bajo Flores, Bs As)*; *Movimiento Popular La Dignidad*; *Movimiento Nueva Generación Indígena (Chaco)*.

Entre otra de las formas que asumen estas prácticas encontramos la *Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC)* Una de las redes con mayor conciencia política que hemos relevado. Como definen en sus principios se encuentran “*reunidos en defensa de los bienes comunes, la salud y la autodeterminación de los pueblos*”. De uno de sus Documentos UAC se extrae la siguiente definición, “*se la puede pensar como una red de territorios porque expresa una trama de red de conflictos (Scribano, Schuster, 2001) en la cual, el centro del litigio es la disputa por el territorio y aquello que llamamos los bienes comunes.*”(Seruti, Silva, 2010) Decimos que es una de las prácticas con mayor conciencia política porque tiene como práctica internalizada la realización de Documentos donde van estableciendo instancias de reflexión interna sobre la organización del movimiento y su desarrollo como entidad autónoma de las distintas organizaciones que

²³⁰ <http://facyr.org.ar/>

²³¹ <http://ctepargentina.org/> - <http://lmdiaro.com.ar/noticia/342/fue-conformada-la-federacion-cordobesa-de-trabajadores-del-ambiente>

²³² https://www.youtube.com/watch?v=xGmi_dHmvdY

participan. En estos documentos, reflexionan sobre sus alcances, sus niveles de comunicación, su historia y trayectoria a nivel nacional y establecen estrategias comunes para incidir en la esfera nacional. Podrían entenderse como prácticas nacionales aunque no haya sido su origen.

- (3) *Prácticas socioambientales de origen regional, de alcance nacional*

A partir de lo relevado, se podría decir que este tipo de prácticas surgen a partir de los denominados “conflictos inter-jurisdiccionales”, donde el bien común en cuestión forma parte de múltiples regiones por lo que implica necesariamente la organización entre ciudadanos de distintos municipios, comunas o pueblos. Un ejemplo de este tipo de prácticas está en relación a la problemática de las contaminaciones de los ríos que pasan por distintas ciudades. Detectamos en el relevamiento la siguiente organización: AMPAP, Asociación Mendocina por el Agua pura. Es muy poca la información que pudimos encontrar para categorizar este tipo de práctica; sólo su razón de origen. Se inició a partir de una movilización provincial en el 2016, donde lograron la sanción de la Ley N° 7722, en junio de 2007, que prohíbe la minería metalífera contaminante.

- (4) *Prácticas socioambientales de origen nacional, de alcance nacional*

Este tipo de prácticas se originan a nivel nacional bajo distintas formas, pero por lo general como iniciativa de un grupo u organización social que decide crear un tipo de práctica socioambiental que desde su origen tenga una mirada de alcance nacional. Son la minoría. Hemos tomado como referencia a *Indymedia, Centro de Medios Independientes*. No aparecen los fundadores, pero se crea una plataforma virtual definida de la siguiente manera, como colectivo de redacción abierto y horizontal, manejándose por consenso y respetando la diversidad de opiniones y aportes. Y con una sección, la más importante, abierta para que todos los que quieran publicar sus noticias, videos, fotos y discusiones puedan hacerlo”. Declaran sus principios de la siguiente manera:

Ser voz de los que no tienen voz. Nos esforzamos de proporcionar una infraestructura de la información para la gente y sus opiniones que no tienen el acceso a la radio, instrumentos y recursos. Esto incluye audio, vídeo, fotografía, la distribución por internet y cualquier otro medio de comunicación. Apoyamos luchas locales, regionales y globales contra la explotación y la opresión. Nosotros funcionamos como un colectivo anticapitalista, no comercial, no corporativo.

Es decir, asumen la forma de las denominadas “prácticas colaborativas”, donde no existe autoría, ni forma organizacional determinada, sino que por el contrario lo que actúa como centralidad es el medio, en este caso, una plataforma virtual que se configura por la participación individual de muchos no organizados.

- (5) *Prácticas socioambientales de origen internacional, de alcance nacional*

Este tipo de organizaciones, por lo general, nacen a partir de los debates que se realizan a nivel internacional. Acompañan la agenda de las discusiones y son las

instituciones formalizadas e institucionalizadas bajo la modalidad de organizaciones no gubernamentales (ONGs). Las ONGs serían aquellas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) capaces de apoyar técnicamente y mediante su capacidad de gestión al resto de las OSCs. Una definición de Manfred Max-Neef y Antonio Elizalde es que las ONG serían aquellas que se encuentran “a caballo” entre las organizaciones del mundo hegemónico o dominante y las del mundo contra-hegemónico, siendo aquellas (las ONG) capaces de articular lenguajes puente entre ambas percepciones de la realidad (Capalbo y Manieri, 2007: 34). De acuerdo al vacío instrumental que venimos sosteniendo en el presente capítulo, es interesante observar cuáles son los temas y casos de articulación entre ambas miradas y cuáles son las desarticulaciones que provocan reacciones defensivas, de resistencia o constructivas incluso entre los grupos de la sociedad civil.

Por lo general, este tipo de organizaciones presentan estructuras de funcionamiento de base empresarial (organigrama, roles, jerarquías, etc) donde algunos de los puestos son de asignación salarial y donde aparece la figura de los “voluntarios”, por lo general jóvenes que se suman como respuesta a una conciencia ambiental determinada.

-FARN

-WWF

-Greenpeace

-Change

-Fundación Avina

- (6) *Prácticas socioambientales de origen internacional, de alcance internacional*
 - La Red Colca es una red que nuclea organizaciones latinoamericanas en relación <http://www.redcolca.org/>
 - Encuentro Mundial de Movimientos Populares

IV. Una aproximación a los actores en los periódicos de mayor tirada

Los medios periodísticos funcionan como un canal para los distintos temas y conflictos que se dan en el día a día de la sociedad. Permiten que muchas de las problemáticas traspasen los límites de su génesis para lograr un mayor alcance territorial y poder muchas veces incluirse en la agenda pública. Sin embargo, el traspaso por el canal de los medios de comunicación no es impermeable, la forma en que el conflicto se da a conocer viene teñido necesariamente de la postura de la fuente periodística, que se va a manifestar a través de distintos aspectos como son la sección del diario en que se publique, el título que se le asigne a la noticia, los aspectos que se resalten de la misma, la forma en que se refiera a los actores, la forma en que trate el conflicto, la mayor publicación de unas temáticas y no de otras, el contexto político que lo rodea, etc.

En la presente línea de investigación las fuentes nacionales que se relevaron fueron los diarios “Página 12”, “Le Monde Diplomatique”, “Clarín”, y “La nación”, los que se escogieron teniendo en cuenta el nivel de alcance y tirada nacional. El lapso temporal de análisis se fijó entre septiembre de 2015 y marzo de 2017. La

búsqueda se realizó a través de los sitios web de los mismos, revisando las publicaciones de ediciones anteriores día por día.

Del relevamiento de Página 12 se extrajeron 63 noticias, de las cuales solo dos aparecieron en secciones del diario distintas a la sección "Sociedad". Una de ellas fue publicada en la sección "Economía" siendo una noticia referida a la temática minera, titulada "Normalización de la producción en Loma La Lata" de fecha septiembre de 2015 y la otra en el sector "El País" de fecha 7 de septiembre de 2015 denominada "La causa por la pastera". El resto de las noticias fueron publicadas en el sector "Sociedad", por lo que podemos inferir que en lo que refiere a las temáticas ambientales, la mirada a la hora de publicarlas esta puesta en los actores que están participando en el conflicto, aunque muchas veces el título que lo acompaña no pone énfasis precisamente en estos.

En cuanto a los temas ambientales que han figurado en la agenda de los medios durante este periodo, encontramos principalmente cuatro: Minería, bosque, agroquímicos y agua. La predominancia del tema minero es evidente, ocupando 26 de las 63 noticias relevadas. El resto se dividió en: diez respecto de agua y humedales, otras diez agroquímicos y diez sobre bosque y/o desmonte. Las restantes siete, se dividieron entre temas referidos al cambio climático y la contaminación en general. Esta diferencia respecto del tema minero, no es azarosa. La minería es una de las grandes industrias a nivel país. Se manejan grandes capitales, y recursos, y la vinculación con la política es estrechísima, al mismo tiempo que lo son los grandes riesgos y degradaciones ambientales. El tema de la minería es uno de los temas que más ha enfrentado a grandes empresarios apoyados por sectores políticos, que justifican el incumplimiento de las normas a costa de beneficios económicos contra vecinos, grupos ambientalistas, ONG'S que denuncian la degradación ambiental y reclaman por sus derechos. Estas noticias corresponden geográficamente a provincias mineras, como son principalmente San Juan, Catamarca y algunas provincias del sur como Neuquén y Chubut. Las noticias sobre desmontes corresponden a las provincias de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires, las que refieren al agua y humedales son conflictos ubicados en las zonas de Santa Fe y Buenos Aires y cuando la temática ambiental es el cambio climático, la localización ya tiene un alcance mundial. La ubicación geográfica del conflicto determina también en cierta medida, los actores que van a participar, ya que la mayoría de estos son los que tienen una conexión directa con el conflicto, es decir, los que se ven afectados en primera medida. Es así que la mayoría de los actores tienen que ver con asambleas de vecinos, ONG's, movimientos que se forman con motivo del conflicto objeto de su reclamo. Solamente en temas de trascendencia internacional, participan además ONG'S como Greenpeace que se suman al reclamo de los actores locales.

Como ya adelantamos en párrafos anteriores, el posicionamiento de la fuente periodística al momento de tratar estos temas ambientales, es el de la sociedad civil como partícipe clave en estas cuestiones, no solo porque son publicados en la sección "Sociedad" sino porque además resaltan la importancia de estos actores. Si bien en la mayoría de las noticias analizadas tienen expresamente en su título la

mención de la temática del conflicto, la referencia a los actores muchas veces es imprecisa o genérica. En muchas noticias, se hacen mención expresa a quienes están participando, si es una ONG o un grupo que se identifique con un nombre, se lo menciona, pero después se opta mayoritariamente por la utilización de conceptos genéricos, como “los asambleístas”, “ambientalistas”, “las organizaciones”, “los ciudadanos”, etc.

A los fines de realizar un completo análisis en cuanto a la participación ciudadana ambiental, se procedió a un relevamiento en periódicos a nivel provincial (Córdoba) buscando hallar noticias relacionadas con la temática. Las fuentes periodísticas fueron elegidas teniendo en cuenta el alcance de las mismas y que se tratara de distintas líneas editoriales para lograr conseguir una descripción de la problemática más comprensiva.

Los periódicos cordobeses seleccionados fueron La Voz del Interior y La Mañana de Córdoba. Debido a que este último cerró en junio de 2016 y posteriormente se fundó el diario La Nueva Mañana solo fue posible relevar información desde que su respectiva página web estuvo habilitada (septiembre del 2016). De todas maneras, con respecto a la otra fuente, el lapso analizado se proyecta desde septiembre de 2015 hasta marzo del 2017. La búsqueda en ambos periódicos fue fructífera. Al igual que en el análisis realizado en los periódicos del nivel nacional, se tomarán en cuenta aquí tres dimensiones: los temas que aparecen en la agenda de los medios, qué actores participan (en este caso si son internacionales, nacionales o locales) y por último el sector del diario en el que se encuentra la noticia teniendo en cuenta además, cual es el carácter que el diario otorgó a los actores implicados.

En cuanto a la primera dimensión: esta refiere a temas que aparecen en agenda. En el periodo analizado el tema de mayor relevancia fue relativo a la temática de bosques (33 de 149), ya sea relacionado con la tratativa de la Ley Provincial de Bosques como a reclamos por desmontes. Luego, noticias referidas al cuidado del ambiente tuvieron un lugar de importancia (27 de 149), en relación con el cambio climático, contaminación en las ciudades, zonas incendiadas, desbordes cloacales, etc.

Los temas sobre la problemática del agua y residuos basurales fueron tratados con aproximadamente la misma importancia relativa (18 y 16 de 149). En relación a la primera, cuestiones tales como contaminación y saneamiento de espejos de agua, diques, reservas de agua. En relación a los residuos, el principal problema se da con respecto al basural de Cormecor.

Otra cuestión que también apareció en diversas oportunidades es la relacionada a actividades de empresas (13), tales como cuestionamientos referidos a las consecuencias de su producción como el lugar que ocupan en la sociedad. Además se identificó que en 7 noticias, hubo reclamos por parte de vecinos con respecto a desarrollos inmobiliarios, quienes aportaron su participación en las audiencias por dichos proyectos.

Los animales se vieron involucrados en 10 noticias, relacionadas con el debate sobre zoológicos y preservación de especies. La reutilización de residuos, y la producción de energías renovables se visualizaron en 9 noticias, a los fines de

reducir efectos contaminantes. Un dato de relevancia es que del total de datos recopilados solo 5 noticias refirieron a la problemática de los agroquímicos, 3 a la de minería y 1 a lo nuclear. En cuanto a temáticas generales, cuestiones tales como trabajadores del ambiente, arboles, peligros potenciales y olimpiadas ambientales tuvieron lugar.

De acuerdo a la segunda dimensión: con respecto a los actores, tanto individuales como colectivos se puede señalar que la participación de vecinos en el período analizado fue preponderante. Del total de 149 noticias encontradas, en 66 oportunidades quienes accionaron fueron estos. Las modalidades de participación variaron, en pocos casos se trató de profesionales independientes y productores, otros fueron vecinos autoconvocados como así también asambleas y colectivos. No obstante, la mayor participación que se observa en los resultados obtenidos refiere a vecinos de distintos lugares de la Provincia, quienes se unen en pos de un reclamo frente a la preocupación por diversos problemas ambientales que los afectan de manera directa. También, se relevó que en algunas noticias fueron participes empresarios, entidades rurales, agropecuarios y campesinos.

En cuanto a los movimientos sociales, estos tuvieron una gran actividad y aparecieron en reiteradas oportunidades en las noticias (50 de 149). Dentro de estos, la participación de las ONGs y fundaciones fue preponderante (24 de 50), mientras que el resto de los actores fueron cooperativas, asociaciones, redes y grupos.

En el ámbito académico la participación fue destacable (33 de 149), investigadores de la UNC, el CONICET, investigadores de distintas universidades, alumnos, docentes, colegios y Redes Universitarias fueron quienes tuvieron actuación.

Respecto a la escala de actuación de los actores, estos eran en su mayoría locales (111 de 149) mientras que a nivel nacional el número fue menor (30 de 149), en su gran mayoría se trató de investigadores nacionales. Los actores internacionales mencionados en las fuentes relevadas fueron escasos, solo 8 del total, entre ellos se encontró al Papa Francisco.

La escala de los conflictos en general fue preminentemente local, inclusive cuando se trataba de actores nacionales, los que en su mayoría eran investigadores de la UNC o del CONICET. El resto de los conflictos de escala nacional trataron sobre minería, pirotecnia, cambio climático, glaciares y agua.

A nivel internacional, las problemáticas que se ubicaron en este plano fueron referidas a desmontes, sostenibilidad, Cumbre de París e impacto ambiental.

Un dato relevante es que el debate en torno a la controvertida actualización del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos que se da en el ámbito provincial, llegó a tener incidencia en lo nacional. En cuanto a esto, se mencionó el supuesto futuro aval nacional sobre el instrumento técnico que determina una metodología de trabajo para elaborar del mapa territorial. Además el Ministro de Ambiente de la Nación recomendó a la Provincia que instrumente un proceso participativo amplio, realización de audiencias públicas para participar a la sociedad civil, en especial a los académicos, para el proceso de confección de los mapas. Distinta es la temática sobre zoológicos, en la cual a partir del cierre del zoo de

Buenos Aires y polémicas en otras ciudades produjo que se reavivara el debate sobre el destino del tradicional espacio cordobés. Aquí, el debate a nivel nacional influyó en la colocación del tema en agenda provincial.

Por último y en referencia a la tercera dimensión de análisis: el sector del diario en el que se ubicaron la mayor parte de las noticias fue en "Ciudadanos" (83) y "Sociedad" (25), algunas menos en la sección en "Córdoba" (13), "Política" (9) y "Ambiente" (7), mientras que en la parte de "Mundo", "País", "Policiales", "Opinión", "Negocios", "Editorial" y "Regionales" el número no fue mayor a 3.

En lo que hace a la forma con la cual la fuente menciona a los actores, se observó que en el relato no hubo expresión de juicios, ni valoraciones personales. Existió exactitud en la descripción explicando la situación fáctica y el accionar de los actores, por lo que estos fueron denominados con sus respectivos nombres y sin ninguna connotación en contra de su accionar, si se resaltó su labor en cuanto defensa del ambiente. Además, en algunas noticias ubicadas en el sector "Opinión" o "Sociedad", quienes escribieron eran especialistas en el tema, frente a lo cual podían emitir una opinión crítica de los conflictos. Este último es un dato notorio ya que denota que las fuentes buscaban valoraciones de personas implicadas en los hechos, intentando informar de manera adecuada sobre la problemática.

En la mayor parte de las noticias, los actores se situaron como protagonistas debido a su accionar, expresando su postura de distintas maneras: presentaciones ante la justicia, denuncias, marchas, manifestaciones, acciones de concientización en escuelas, investigaciones, asistencia a audiencias públicas, presentación de proyectos amigables con el ambiente, emisión de opiniones sobre temas en agenda, acciones para preservar especies, charlas informativas, festivales, recolección de firmas, organización y despliegue de campañas públicas en defensa del ambiente y la calidad de vida, elaboración de propuestas para la protección del ambiente.

No se debe pasar por alto, que en lo que hace a la visibilidad de los actores, su accionar no solo fue noticia cuando realizaban acciones de protesta tales como marchas de modo que el objeto de la noticia era informar acerca de dicha acción de lucha concreta, sino que en diversas ocasiones fue destacado su trabajo cuando el mismo tuvo influencia en la obtención de objetivos. Con respecto a lo anterior, a modo de ejemplo es posible citar la temática de pirotecnia, cuando se menciona que numerosos sectores realizaron campañas buscando su prohibición. Otro ejemplo se da en el caso de la publicación sobre especies de mamíferos nativos de la región que se encuentra en peligro de extinción, en estado vulnerable o casi amenazado, donde se puntualizó que gracias a la gran movilización de la comunidad a lo largo y ancho de toda la provincia, la reforma de la ley que los perjudicaría pudo postergarse.

V. Formas de organización ciudadana en torno a los conflictos

Los actores que participaron activamente en los diferentes conflictos encontraron distintas modalidades o formas para organizar esa participación. Al realizar

el análisis de las noticias relevadas, la participación ciudadana se manifestó de manera muy heterogénea, lo que nos permitió conocer a primera vista que la forma que la sociedad civil adopta para reclamar por sus derechos no tiene un criterio uniforme o un patrón de conducta unitario. Es así que a los fines de un estudio más sistematizado, categorizamos las formas de participación según distintos criterios:

1) CRITERIO TERRITORIAL: Distinguimos la participación ciudadana en tres grupos: LOCAL, NACIONAL O INTERNACIONAL. Dentro de este criterio subclasificamos:

a) **Según el origen:** Teniendo en cuenta el espacio territorial en el que surgen, LOCALES, NACIONALES O INTERNACIONALES.

b) **Según el alcance:** Teniendo en cuenta el ámbito territorial en el que operan. Los actores LOCALES son aquellos cuya participación queda circunscripta a la zona o región directamente vinculada con el conflicto. Participan activamente en el reclamo de un conflicto concreto, determinado y circunscripto territorial, temporal y sustancialmente. Su participación, no trasciende más allá de las fronteras del conflicto, y generalmente se identifican con personas que tienen una conexión directa con el tema en cuestión, ya sea que los afecta directamente en sus derechos, o afecta la zona donde viven, o tienen sus actividades. Un ejemplo de estos actores sería la Organización de vecinos de Jáchal o la Asamblea Jáchal no se toca cuyo reclamo está circunscripto a los conflictos de la minera Barick Gold en San Juan.

Los actores NACIONALES son aquellos que participan en conflictos que superan las fronteras locales, y tiene que ver con cuestiones que nos importan a todos como miembros de un país, independientemente del lugar donde se localice el conflicto, y los INTERNACIONALES son actores cuya participación es intensa en distintos países del mundo, y mayoritariamente tienen que ver con temas que tienen alcance mundial, sin distinción de fronteras, un claro ejemplo de esto es Greenpeace.

Estas dos subcategorías podemos combinarlas identificando:

a) De origen LOCAL:

1) con alcance NACIONAL.: Son aquellas modalidades de participación que surgen con motivo de un conflicto concreto determinado territorialmente en un lugar o región, y luego toman un alcance nacional generalmente en temas vinculados o de similitud al que fue motivo de su génesis.

2) Con alcance INTERNACIONAL: Aquellos que el alcance posterior a su nacimiento toma un carácter a nivel mundial.

b) De origen NACIONAL:

1) con alcance LOCAL: Nacen con motivo de un conflicto de trascendencia a nivel país, pero luego por distintos factores, ya sea políticos, económicos, de interés, etc. no mantienen esa trascendencia nacional y quedan anclados en un conflicto local específico.

2) con alcance INTERNACIONAL: Después de su nacimiento local, 295

toman trascendencia a nivel internacional, generando replicas en otros países.

c) De origen INTERNACIONAL:

- 1) con alcance LOCAL
- 2) Con alcance NACIONAL

Este es el caso de una participación que surge a niveles mundiales, y que después queda reducida al ámbito nacional de algunos países, o incluso a espacios locales específicos. Consideramos que es un supuesto bastante difícil de acontecer, pero podría darse en el caso de que un conflicto ambiental a nivel mundial se solucione, y que solo subsista en países o regiones más pobres, en cuyo caso la participación ciudadana solo queda reducida a estos espacios.

2) CRITERIO SUSTANCIAL: Tenemos en cuenta el fondo de la participación ciudadana, es decir la temática o conflicto ambiental que da origen a la actividad de los actores.

2.1: Origen y Alcance

a) De origen y alcance restringido: La participación surge limitada sustancialmente a un tema ambiental concreto, y se mantiene en su alcance posterior con este carácter. Aquí podemos identificar cuatro grandes temas en base a las noticias relevadas: MINERÍA, BOSQUE, AGUA Y AGROQUÍMICOS.

b) De origen y alcance amplio: La participación no se limita a un tema ambiental concreto, sino que es heterogénea en su temática, pueden participar tanto en conflictos de bosques como de agua, o minería.

c) De origen restringido y alcance amplio: En este caso la modalidad de participación surge focalizada en un tema en concreto, pero posteriormente amplía su alcance a otras temáticas, sea estas que se conecten con la principal o no.

d) De origen amplio y alcance restringido: Surgen con una amplitud en las temáticas de participación, generalmente limitadas en el espacio territorial, y después terminan adoptando solo una de ellas, o focalizando su actividad principalmente en una y no en las otras.

2.2: Temáticas:

Analizamos acá los principales temas ambientales en la agenda de los medios de comunicación relevados:

- a) *Bosques*
- b) *Minería*
- c) *Agua*
- d) *Agroquímicos*
- e) *Energía.*
- f) *Contaminación.*

3) CRITERIO ORGANIZACIONAL: Vamos a clasificar a los actores según las formas de organización de la participación en sí misma.

a) **Según su estructura:**

- 1) *Institucionalizados:* Tienen una estructura organizacional. General-

mente hay un referente o grupo que se encarga de organizar el funcionamiento, tienen un nombre que los identifica, una estructura de participación, un criterio preestablecido, un domicilio, etc. Es el ejemplo de las ONG'S.

2) *No Institucionalizados*: Carecen de las características anteriores. Existen como colectividad, pero no están claramente estructurados. Por ejemplo, las asambleas de vecinos, los movimientos sociales, etc.

b) Según la apertura interna: Acá lo que nos interesa conocer es cómo se organiza internamente una modalidad de participación, a los fines de que un individuo pueda sumarse a la colectividad que está actuando:

1) *Cerrados*: Son aquellas formas de participación en las cuales para poder sumarse se exigen una serie de requisitos, como pueden ser una inscripción, someterse a un criterio de selección, esperar una convocatoria, etc. Este sería el caso de ONG'S donde para formar parte hay que cumplir ciertas exigencias.

2) *Semicerrados*: Son aquellas modalidades donde para poder participar no se exigen tantas formalidades como en el anterior, pero si hay una exigencia mínima. Sería el caso por ejemplo, de movimientos sociales o asambleas de vecinos donde no hay un criterio de selección como en el anterior, pero implica una manifestación de voluntad de sumarse, contactarse con miembros del grupo, identificarse con el colectivo, etc.

3) *Abiertos*: Aquellos en que la participación es totalmente libre, sin estructuras o formalidades. Suele incluso poder darse de forma esporádica y casi en el anonimato de sus miembros. Es el caso de protestas de vecinos, que se juntan en un momento concreto, para un reclamo específico y todo aquel que se sienta identificado puede participar en la medida y de la forma que crea conveniente, y durante el tiempo que quiera y cuando quiera.

4) CRITERIO TEMPORAL: Teniendo en cuenta su funcionamiento en el tiempo, los clasificamos en:

a) *Temporarios*: Refiera a aquellas formas de participación que solo duran un tiempo, mientras permanece el conflicto, o mientras este mantenga su trascendencia, y luego tienden a debilitarse y desaparecer. Generalmente se trata de formas de participación vinculadas a temas ambientales específicos, y no institucionalizadas.

b) *Permanentes*: Aquellas en que la participación adopta una forma prolongada en el tiempo, y se mantiene en constante actividad. Suele darse en formas institucionalizadas y con un alcance sustancial amplio.

Todos estos criterios actúan conjuntamente, combinándose unos con otros según la participación que estemos analizando en el caso concreto. Podemos ver que los actores sociales van adaptando sus modalidades de participación al caso concreto, dando las más variadas combinaciones y estructuras cuando de participación se trata. Esta diversidad de formas, que son cambiantes, que se estructuran y reestructuran a medida de las necesidades, que son expresión de las más

ca ambiental. Podemos encontrar en ellas el ritmo de lo que la sociedad reclama en cuestiones ambientales, propuestas, soluciones, visibilidad de conflictos. La participación ciudadana es uno de los pilares indiscutibles en la construcción de la política ambiental. ¿Si hasta acá llegamos desoyendo las voces de nosotros mismos, que pasaría si empezamos a escucharnos?

5) CRITERIO PROCEDIMENTAL: Acá el análisis ya no es de los actores en particular, o según sus estructuras sino teniendo en cuenta las herramientas de las que estos se valen para exigir sus derechos. Según las herramientas que utilizan:

A) *Académicas:* Son herramientas utilizadas principalmente por actores que se desarrollan en el ámbito académico, ya sea universitario, de escuelas, investigadores, etc. Podemos decir que este tipo de herramientas son unilaterales, ya que generalmente no hay una marcada polarización de interés en la temática en cuestión. Encontramos:

- Investigaciones.
- Estudios
- Jornadas
- Construcciones teóricas.

B) *Civiles:* Son las herramientas utilizadas por actores en general, sin necesidad de pertenecer a alguna categoría específica o estar institucionalizados. Esta clase de herramientas son utilizadas por un número indeterminado de actores, se vinculan sobre todo con la espontaneidad de quien se identifique con el tema en cuestión. Podemos subclasificarlas en:

a) De impacto inmediato: Son las que tienen una repercusión directa e inmediata. Su impacto se evidencia de forma instantánea a la utilización de la herramienta. Generalmente hay un marcado antagonismo o confrontación. Es el caso de:

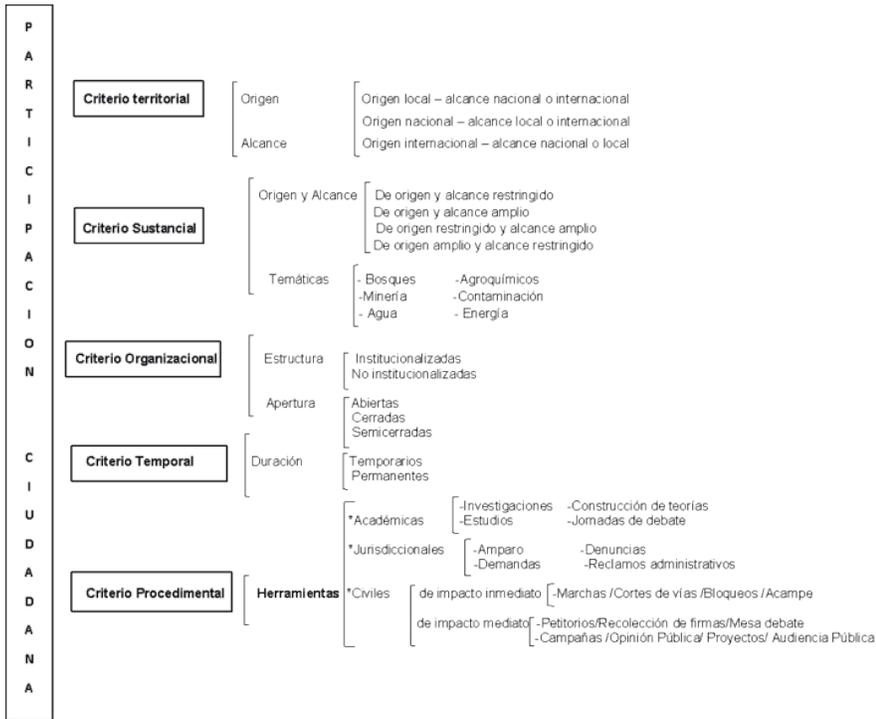
- Marchas
- Cortes de vías de circulación (calle o rutas)
- Bloqueos.
- Acampes

b) De impacto mediato: En este tipo de herramientas existe un lapso de tiempo entre la utilización de la misma y su efecto. Es decir, la consecuencia de la herramienta utilizada no se da de forma tan instantánea. Sin embargo, a diferencia de la anterior, sus efectos suelen ser más duraderos en el tiempo, y no como en las inmediatas donde ese efecto generalmente es efímero. Encontramos:

- Petitorios.
- Recolección de firmas.
- Campañas de concientización.
- Presentación de proyectos.
- Mesas debates.
- Opiniones críticas.
- Audiencias públicas.

C) *Jurisdiccionales*: Son las herramientas que permiten llegar ante un órgano jurisdiccional. En esta además de las partes interesadas, interviene un tercero en búsqueda de la solución del conflicto. Es el caso de:

- Amparos.
- Denuncias.
- Demandas.
- Reclamos Administrativos.



Retomando lo analizado en el acápite anterior en cuanto al relevamiento realizado de casos de participación ciudadana en cuestiones ambientales en los diarios elegidos de la provincia de Córdoba (La Voz del Interior y la Mañana de Córdoba / La Nueva Mañana), puede extraerse que la participación de los actores se produjo de distintas maneras.

Por parte de los vecinos, la actuación fue preventiva cuando emprendimientos inmobiliarios, implantaciones de fábricas o basurales eran aun proyectos. Frente a esto, en virtud de la concientización en cuanto a las consecuencias que la implementación de dichos proyectos podría tener en su entorno, se comprometieron con la problemática y accionaron para evitar todo tipo de impacto ambiental. Este último es el caso de los vecinos autoconvocados Santa María Sin Basura, conformado a partir del 2016 con el objeto de denunciar y resistir la instalación de un

basural en las inmediaciones de Villa Parque Santa Ana. Es decir que estos se organizaron para conseguir un objetivo específico. Similar es el caso de tantos otros, como vecinos de la Quintana quienes al tomar conocimiento de un proyecto de cantera a realizarse cerca de sus casas, luchan contra de la realización del emprendimiento o los vecinos de Nono, que rechazan un proyecto inmobiliario que prevé la construcción de un country en esa zona de Traslasierra.

Por otro lado, los vecinos también se involucraron en temáticas que los afectaban directamente pero en una etapa posterior al desarrollo de ciertos emprendimientos. Quedaría incluido aquí el pedido de los vecinos del barrio San Antonio, quienes solicitan la intervención de la justicia en virtud de los graves efectos en la salud que tienen las emanaciones de sustancias tóxicas de una empresa situada en la zona.

Al mismo tiempo, los vecinos se agrupan en asambleas, en una lucha común para la obtención de diversos objetivos. Tal es el ejemplo de la Asamblea Sierras Chicas, formada por representantes de las asambleas de vecinos de distintas zonas, quienes se agruparon a partir de las inundaciones que tuvieron lugar en 2015.

Otra forma en la que se organizan los vecinos es a través de una coordinación, la que nuclea distintas organizaciones, colectivos, pequeños productores, etc. Como ejemplo cabe citar a la Coordinadora en Defensa del Bosque Nativo, cuyo trabajo consiste en un fin específico: articular distintas estrategias provinciales y regionales para rechazar la reforma a la Ley de Ordenamiento Territorial. Además, se observó que en muchos conflictos en los cuales se realizó una convocatoria a marchas, distintos grupos de vecinos apoyaron causas que afectaban de manera directa a otros. Es decir, que se sumaban a la lucha a pesar de no ser “su lucha” en particular, es el caso de los Vecinos Damnificados de Alta Córdoba quienes se sumaron a la convocatoria de los vecinos de Sierras Chicas.

Las fundaciones y organizaciones no gubernamentales ambientales, se caracterizan por ser organizaciones constituidas sin fines de lucro que tienen como objetivo la realización de fines más amplios en comparación con el accionar de vecinos anteriormente desarrollado. Además, su constitución no está limitada a la consecución de una finalidad en particular, de ahí que el tiempo de duración de las mismas es más prolongado. En el relevamiento realizado, su participación fue sumamente activa, emitiendo opiniones, realizando denuncias, promoviendo la participación ciudadana, concientizando, protestando.

Por otro lado, a partir del relevamiento se advirtió que los movimientos socioambientales que tuvieron participación en el periodo analizado surgieron a partir de problemáticas específicas, entre ellas: enfermedades consecuencia de agrotóxicos, protección de especies en peligro de extinción, instalación de basurales en zonas urbanas, etc. También el nacimiento de dichos movimientos se dio en relación con problemáticas más amplias, por ejemplo reivindicar la producción rural y la vida campesina, garantizar el acceso a los recursos, la salud, la educación y el derecho a la tierra como es en el supuesto del Movimiento Campesino.

VI. Reflexiones Finales.

Como pudimos observar en el primer apartado del capítulo, antes de analizar la participación ciudadana y profundizar en sus canales y vías de acceso, es importante conocer la perspectiva paradigmática desde la cual se abordará el análisis dado que el mismo término “participación ciudadana” será utilizado con diferentes enfoques que le otorgarán sentidos disímiles y de allí la disputa por la construcción de sentido, de significado y de oportunidad en cuanto al rol que posee en la política ambiental.

Dejamos de tal modo sentado el enfoque analítico desde donde se realizó la aproximación a la temática, explicitando que la participación es vista como un espacio público de debates y disputas, de conflictos, de confrontación de intereses, de actores destacados de la política ambiental, los que siguiendo el lenguaje de E. Gudynas (2001:5) son entendidos “en un sentido amplio, considerando aquellos que están organizados, y que actúan en la esfera pública como tales (se excluyen manifestaciones individuales)”.

Si bien es cierto como hemos visto que Argentina cuenta con varios instrumentos de participación ciudadana, cabe aclarar que no todos son utilizados en los momentos propicios para lo cual fueron creados. Así, por ejemplo, la consulta popular que tiene la característica de convertir un proyecto en ley, debería ser aplicada en los momentos en que la sociedad más reclama o necesita un derecho del cual se beneficiaran todos los individuos del territorio. Lamentablemente, este instrumento ha sido utilizado en la actualidad, o mejor dicho no ha sido utilizado en favor de la sociedad, sino en beneficio político partidario. De la misma forma se han aplicado los demás instrumentos de participación. Esto es, el Estado comienza las gestiones de aplicación de los instrumentos y en determinado momento clave para la sociedad, trunca el instrumento para beneficio propio o de ciertas corporaciones. Un claro ejemplo de ello han sido las contadas audiencias públicas fallidas o armadas de manera tal que un proyecto totalmente perjudicial ha sido avalado en la instancia participativa. Respecto a otros instrumentos, como el amparo, a veces no son bien interpretados por los actores judiciales, que en contadas ocasiones los han rechazado por cuestiones meramente procedimentales.

Si nos remitimos a la provincia de Córdoba, se reglamentó por primera vez el amparo ambiental colectivo a través de la ley N° 10.208 de Política Ambiental. Hasta ese período el amparo estaba regulado por la ley N° 4915. La armonización de la ley provincial y la constitución del 94’, según Vera (2017) tuvo sus complicaciones y se remedió con el formalismo que la garantía de tutela tiene en la legislación ambiental, respecto a los requisitos de admisibilidad, amplitud de prueba, etc. Como podemos observar tanto Nación como provincia, cuentan con suficientes instrumentos de participación ciudadana, que bien aplicados y en los momentos correspondientes le otorgarían a la comunidad una herramienta de protección y control social eficaz. Sin embargo, esto no sucede ya sea por falta de reglamentación en algunos casos o por desidia política en otros.

Más allá de relevar y reconocer la diversidad de instrumentos de gestión que se 301

encuentran regulados en el sistema jurídico argentino y en particular en la provincia de Córdoba, lo que de acuerdo a los posibles abordajes que planteamos al inicio del presente, podríamos englobar en el enfoque de derechos humanos de la participación ciudadana donde esencialmente ésta es percibida como un espacio para la construcción de consenso social; el análisis del capítulo pretendió explorar la conflictividad ambiental, visualizar las prácticas socio ambientales y poder ver cómo desde la génesis de los propios conflictos ambientales se establecen formas organizativas que nacen del que hemos denominado como vacío instrumental.

Asumimos entonces de acuerdo a las vinculaciones que hemos realizado en el presente capítulo y mediante el análisis de las mismas, que una forma de democracia liberal tradicional, de corte representativo (con una participación netamente política y de cuño liberal) que en América Latina deriva hacia regímenes delegativos, es insuficiente para ofrecer buenas condiciones en una política ambiental, dado que como ha quedado en evidencia la construcción política ambiental que permite afrontar la problemática, implica una determinada participación ciudadana, un tipo de ciudadanía, comprometida e informada y un modelo de democracia participativa o deliberativa.

VII. Bibliografía

ABRAMOVICH, Victor (2006) "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". En Revista de la CEPAL N^o 88. Santiago, Chile.

ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI, Laura (2009) "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales". En ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI, Laura (comp.). La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos. Buenos Aires: Editores del Puerto.

BARRIO, D., DE MIGUEL, C., Y TORRES, V. (2016) Sociedad, derechos y medio ambiente. Estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia. Santiago, Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

BID (2004) Estrategias para promover la participación ciudadana en las actividades del banco, Banco Interamericano de Desarrollo.

CAPALBO, Lucio y MANIERI, Haleh (2007) La expresión social de la conciencia planetaria: reflexiones sobre los procesos de las organizaciones de la sociedad civil, Buenos Aires: Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad (CICCUS).

COTARELO, Maria Cecilia (2005) "Recursos Naturales y conflicto social en la Argentina actual". En OSAL Observatorio Social de América Latina. Año VI N° 17. Buenos Aires: CLACSO.

DELAMATA, Gabriela (2013) "Movimientos sociales, activismo constitucional y narrativa democrática en la Argentina contemporánea, p. 148-180". En Dossiê Sociologias, ano 15, N° 32, Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

DELAMATA, Gabriela (2014) "Actualizando el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de «sustentabilidad fuerte» en el sector extractivista megaminero". En Revista entramados y perspectivas. Vol. 3. Núm. 3, págs. 55-90. Buenos Aires: Carrera de Sociología UBA.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2001) "Los nuevos movimientos sociales". En Colección OSAL Observatorio Social de América Latina. Año N° 5. Buenos Aires: CLACSO.

DE LA VEGA, Candela y CIUFFOLINI, María Alejandra (2015) "Delineando una propuesta teórica-metodológica para el análisis de políticas públicas en contextos de antagonismo" en Revista Intersticios Sociales, Vol. 5, Jalisco, México: El Colegio de Jalisco.

DI PAOLA, M., DUVERGES, ESAIN, J. (ed.) (2006) Indicadores sobre Justicia y Ambiente. Buenos Aires: FARN.

DI VIRGILIO, Ma. Mercedes (2013) Participación Ciudadana en la gestión pública: enfoques y condiciones para su desarrollo. 7ma. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES).

FOA TORRES, Jorge (2013) "La dimensión jurídico-normativa en los estudios de políticas públicas ambientales: una evaluación crítica desde la teoría política del discurso". En Revista Perspectivas em Políticas Públicas, Vol. VI, N° 12, P. 55-109. Brasil: Belo Horizonte.

FOA TORRES, Jorge (2015) "Políticas Públicas ambientales: perspectivas de análisis". En: TROCELLO, M. G. y ELORZA, E (2015) Política, territorio y medio ambiente. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Infojus.

http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-9518200800300003

GUDYNAS, Eduardo (2001). "Actores sociales y ámbitos de construcción de políticas ambientales" en: Revista Ambiente & Sociedade N° 4, pp. 5-19. Brasil, Campinas: NEPAM, Uicamp.

KLACHKO, Paula. "Transformación en la organización popular a partir de la participación en el gobierno del estado. El caso del movimiento Barrios de Pie, 2001-2008". Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina

<http://www.pimsa.secyt.gov.ar/publicaciones /DT%2074.pdf>

KNOX, JOHN H. (2012), Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, A/HRC/22/43, Naciones Unidas.

MAX NEEF, Manfred y ELIZALDE, Antonio (1989) Sociedad civil y cultura democrática: mensajes y paradojas. Santiago, Chile: Centro de Alternativas de Desarrollo (CEPAUR)

OFFE, Claus (1996) "Los Nuevos Movimientos Sociales cuestionan los límites de la política institucional", Pp. 163-239 en OFFE C. Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales. Madrid: Sistema.

PLAN DE ACCIÓN (1998), Segunda Cumbre de las Américas, en Documentos Oficiales del Proceso de Cumbres de Miami a Santiago. Vol. 1. Santiago, Chile: OEA.

RODRIGO, Javier (2015) "Mapeando que es gerundio: cómo trabajar en contextos a partir de sociogramas y empezar a generar investigaciones colectivas". En COLLADOS Antonio y RODRIGO Javier (2015) Transductores 3. Prácticas artísticas en contexto. Itinerarios, útiles y estrategias. Granada: Centro José Guerrero.

SACUCCHI, E., AVILA CASTRO, M. P., DE LA VEGA, C., ALONSO, M. C. (2015) "Mapeando conflictos ambientales en Córdoba: principales actores, posiciones y estrategias". En: Revista Críticas y Resistencias. Córdoba: Colectivo de Investigación el Llano en Llamas.

SEOANE, José, TADDEI, Emilio y ALGRANATI, Clara (2011) "El concepto movimiento social a la luz de los debates y la experiencia latinoamericana reciente", Pp. 169-198 en: SANDOVAL FORERO, Eduardo A. (2011) Controversias y concurrencias latinoamericanas, Publicación de la Asociación Latinoamericana de Sociología, N^o 4, Año 3.

SEOANE, José, TADDEI, Emilio y ALGRANATI, Clara (2013) Extractivismo, despojo y crisis climática. Desafíos para los movimientos sociales y los proyectos emancipatorios de Nuestra América. Buenos Aires: Herramienta, El Colectivo y GEAL.

SIEDER, Rachel, SCHJOLDEN Line, y ANGELL Alan (2011) La judicialización de la política en América Latina. México: CIESAS. Colombia: Universidad del Externado de Colombia.

SVAMPA, Maristella (2008) "La Disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes". Versión ampliada y actualizada del texto presentado en SVAMPA M. (2008) Cambio de época. Movimientos sociales y poder político. Buenos Aires: Siglo XXI.

SVAMPA, Maristella (2012) "Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina". Pp. 15-38. En Revista del Observatorio Social de América Latina N°32, año 13.

TOURAINÉ, Alain (2006) "Los movimientos sociales", pp. 255-278 en Revista Colombiana de Sociología N° 27, Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

VALENCIA AGUDELO, Germán Darío (2012) "Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas". En Revista Papel Político. Vol. 17, Núm. 2. Bogotá: Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana.

VERA, A. O. (2017). Desafíos del amparo ambiental en la provincia de Córdoba. Sup. Amb. Thomson Reuters. Cita online: Ar/doc/461/2017

Páginas Consultadas:

<http://asambleasciudadanas.org.ar/>

<http://asambleasciudadanas.org.ar/wp-content/uploads/2012/09/CuadernilloUAC-para-imprimir.pdf>

<http://www.ungs.edu.ar/colca2014/wp-content/uploads/2014/08/Libro-Resumenes-COLCA.pdf>

<http://www.iconoclasistas.net/>

<https://observatoriodeconflictoscordoba.wordpress.com>

<https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=13LAB6ko5BrY0iTI0QH2NThNVZ18&ll=-29.803371946954663%2C-60.825902236721845&z=6> Mapa de Conflictos Socio-ambientales 2012-2014. Observatorio de Conflictos Socioambientales.

<https://es.scribd.com/document/322266625/Dimension-Socioambiental-de-Los-Conflictos-Territoriales-en-Chile>

<http://www.ungs.edu.ar/colca2014/wp-content/uploads/2014/08/Libro-Resumenes-COLCA.pdf>

<http://www.iconoclasistas.net/bienes-comunes-y-organizaciones/>

<http://movimientospopulares.org/emmp-2015-2/organizaciones-2015/>

Revistas

La tinta <https://latinta.com.ar/>

Colectivo Manifiesto <https://colectivomanifiesto.com.ar/tag/encuentro-nacional-de-tierra-y-vivienda/>

ECOS Córdoba <http://ecoscordoba.com.ar/>

Se terminó de imprimir en el mes de Octubre de 2019
en los talleres de Enc. La Docta, Gavilán 227,
de la ciudad de Córdoba, Argentina.

